



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정치학석사학위논문

한국 정당의 국민경선제 도입과  
그 정치적 결과에 대한 분석

2013년 2월

서울대학교 대학원  
정치외교학부 정치학전공  
노 환 희

# 한국 정당의 국민경선제 도입과 그 정치적 결과에 대한 분석

지도교수 강 원 택

이 논문을 정치학석사 학위논문으로 제출함  
2013년 2월

서울대학교 대학원  
정치외교학부 정치학전공  
노 환 희

노환희의 정치학 석사 학위논문을 인준함  
2013년 2월

위 원 장	<u>김 의 영</u>	(인)
부위원장	<u>강 원 택</u>	(인)
위 원	<u>박 원 호</u>	(인)

## 국문초록

본 논문은 2002년부터 한국 정당들이 시행한 국민경선제도 도입 이후의 정치적 결과를 라하트와 하잔(Rahat and Hazan 2010)의 참여성, 대표성, 경쟁성, 반응성의 네 가지 민주적 차원에서 평가하고, 정당들이 ‘의도하지 않은 결과’를 얻게 된 ‘원인’을 정당 외부 환경의 변화와 정당들의 잘못된 대응의 차원에서 분석한다. 분석 대상은 2002년 16대 대통령선거(새천년 민주당, 한나라당), 2004년 17대 국회의원선거(열린우리당, 한나라당), 2007년 17대 대통령선거(대통합민주신당, 한나라당), 2012년 19대 국회의원선거(민주통합당, 새누리당), 마지막으로 18대 대통령선거(민주통합당, 새누리당)이다.

분석 결과, 국민경선제의 도입은 과거와 같은 정당의 폐쇄적인 후보 선출 과정과 비교했을 때 공천 과정의 민주화를 실현하였으며, 대표성과 경쟁성의 측면에서 각 정당이 의도한 바를 달성하였다. 2002년 이전의 당내 후보 선출 과정에 비해 성별 및 연령별 대표성, 지역별 대표성이 향상되었으며, 경선의 도입 자체가 후보 공천 과정의 경쟁성을 제도적으로 높여주는 효과가 발휘되어 새로운 정치 신인들의 등용문으로서 기능하였다.

참여성과 반응성 부분에서는 도입 당시 한국 정당들이 의도하지 않았던 결과가 나타났다. 참여성의 평가 결과, 참여자의 양적 팽창에도 불구하고 경선에서의 투표율은 매우 낮았고, 진성당원의 규모 또한 오히려 감소한 것으로 나타나, 당초 목표로 했던 ‘지속적인 참여’의 유도 측면에서 실패하였음을 확인할 수 있었다. 반응성의 경우, 경선 도입 이후 후보자 개인 지지자 모임의 영향력이 과도하게 확대되고 경선 후보자들의 정당 이탈 행위 또한 빈번해진 것으로 나타나, 정당 중심적 반응성이 약화되고 후보자 중심적 반응성이 강화된 것으로 분석되었다.

본 논문은 이와 같은 의도하지 않은 결과의 원인을 정당 외부 환경의 변화와 정당의 잘못된 대응의 측면에서 찾는다. ‘참여성의 위기’ 측면에서

볼 때, 인터넷과 정보화, SNS의 발달로 인해 정치 참여 방식이 다양화된 상황에서, 각 정당들의 ‘잘못된 대응’—무제한적인 경선 참여 자격 확대, 여론조사와 모바일 투표의 도입, 지구당 폐지—은 도리어 시민들의 정당 우회적인 정치 참여 방식을 더욱 강고하게 하는 결과를 낳았다. 그리고 후보자 중심의 선거 환경의 도래라는 외적 환경의 변화 속에서, 본선 경쟁력에 근거한 후보자 자격의 완화와 경선 과정에서의 정치인 지지자 집단 간의 과열된 경쟁은 정당 중심적 반응성을 약화시키고 후보자 중심적 반응성을 강화하는 결과를 낳았다.

본 논문은 국민참여경선이 국내에 도입된 지 10년이 지난 시점에서, 이전의 연구들과 달리 보다 장기적인 관점에서, 구체적인 평가의 기준을 도입하여 경선 도입의 결과를 평가하였다는 점에서 의의를 지닌다. 또한 기존에 산재되어 있었던 경선 관련 자료들의 문제를 극복하고, 경선의 결과를 평가하는 데 있어서 필수적인 자료들을 자료의 연관성 하에서 정리한 점 또한 본 논문의 주요한 의의라 할 것이다.

**주요어:** 국민경선제, 후보 선출 제도, 참여성, 대표성, 경쟁성, 반응성, 정치인 팬클럽, 조직으로서의 정당

**학 번:** 2010-23038

## 목 차

I . 서론 .....	1
II . 연구 목적과 연구의 구성 .....	4
III . 기존문헌의 검토 .....	8
1. 해외의 연구 .....	8
2. 국내의 기존 연구 .....	13
3. 기존 연구와의 차별성과 본 연구의 목표 .....	17
IV . 연구의 분석틀과 이론적 배경 .....	20
1. 후보 선출 방식의 분류 .....	20
2. 정치적 결과의 네 가지 민주적 차원 .....	25
V . 경선제도의 도입 배경과 전개 .....	29
1. 경선제도의 도입 배경 .....	29
2. 한국 정당의 경선 제도의 변화 과정 .....	34

VI. 한국의 경선제도 도입과 ‘의도하지 않은 결과’ ..... 53

- 1. 참여성 ..... 53
- 2. 대표성 ..... 64
- 3. 경쟁성 ..... 77
- 4. 반응성 ..... 83

VII. 의도하지 않은 결과의 ‘원인’ : 정당 외부 환경의 변화  
와 정당의 잘못된 대응 ..... 90

- 1. 참여성의 위기 ..... 91
- 2. 반응성의 위기 ..... 95

VIII. 결론 ..... 103

- 1. 논문 내용의 정리 ..... 103
- 2. 연구의 의의와 한계 ..... 106

참고문헌 ..... 108

Abstract ..... 123

## 표 목차

<표 V-1> 2002년 16대 대통령선거 선거인단 구성 .....	35
<표 V-2> 새천년민주당 국민경선 선거인단 공모 경쟁률 .....	37
<표 V-3> 2004년 제17대 총선 지역구 후보 공천 방식 .....	40
<표 V-4> 2007년 대통합민주신당 대통령 후보 경선 결과 .....	43
<표 V-5> 2007년 한나라당 대통령 후보 경선 결과 .....	44
<표 V-6> 민주통합당 대선 경선 최종 득표 결과 .....	51
<표 VI-1> 2004년 17대 총선 경선 실시 현황 .....	55
<표 VI-2> 2007년 17대 대통령선거 경선의 정당별 경선 투표 현황 .....	56
<표 VI-3> 2007년 대통합민주신당 경선 유형별 투표율 비교 .....	57
<표 VI-4> 2012년 민주통합당 대통령 후보 경선의 유형별 투표율 .....	58
<표 VI-5> 각 선거별 주요 정당의 경선 투표율 비교 .....	59
<표 VI-6> 2003년-2011년 정당별 당원수 .....	61
<표 VI-7> 2003년-2011년 정당별 당비 납부자 수 .....	62
<표 VI-8> 새천년민주당 국민경선 투표 참여자의 성별·연령 분포 .....	66
<표 VI-9> 2007년 17대 대선 대통합민주신당 지역별 대표성 비교 .....	71
<표 VI-10> 2007년 17대 대선 한나라당 지역별 대표성 비교 .....	72
<표 VI-11> 2012년 18대 대선 민주통합당 지역별 대표성 비교 .....	74
<표 VI-12> 2012년 18대 대선 새누리당 지역별 대표성 비교 .....	75
<표 VI-13> 2004년 제17대 총선 경선 실시 현황 .....	78
<표 VI-14> 17대 총선과 19대 총선에서의 경선 실시 지역구 비교 .....	78
<표 VI-15> 2012년 총선에서 현직 후보들의 경선 경쟁 결과 .....	80
<표 VI-16> 2012년 총선 민주통합당 경선에서의 당선자와 차점자와의 득표율 차이 .....	82



## 그림 목차

<그림 IV-1> 지명인단의 포괄성-배타성 정도 .....	22
<그림 IV-2> 후보자 자격의 포괄성-배타성 정도 .....	22
<그림 IV-3> 각 국가의 후보선출방식에 대한 분류 .....	22

## I. 서론

2011년 10월 서울 시장 보궐선거에서 정당이 내세운 후보를 제치고 시민운동가인 박원순 후보가 제1야당의 대표 후보로 선출되어 결국 서울시장에 당선된 사건은, 오늘날 한국 정당정치가 처해있는 위기상황을 여실히 드러내주었다. 이와 같은 맥락에서 단 한 번도 정당에 소속된 적이 없었던 정치권 외부의 인사가 무소속으로 대통령 후보 출마 선언을 하고, 또한 2011년과 마찬가지로 야권을 대표하는 후보로 선출되기를 희망하고 있는 2012년 ‘안철수 현상’은 그간 강고히 유지되어 왔던 ‘조직 중심의 정당’으로서의 한국 정당의 위기 현상을 심화시키고 있다고 분석된다. 이러한 일련의 현상들은 과거와 같이 매우 제한된 범위의 유권자들의 참여만이 허용되는 조직 중심의 정당 형태만으로는 크게 변화하고 있는 유권자들의 수준이나 의식을 따라갈 수 없고, 다양한 유권자들의 요구도 충분히 수렴할 수 없다는 것을 보여준다. 기존 정당 정치에 대한 유권자들의 광범위한 불신과 냉소, 정치권 외부 인사의 높은 지지는 이른바 ‘한국 정당정치의 위기’를 드러내고 있는 것처럼 보인다.<sup>1)</sup>

“근대 민주주의 국가의 시민들은 정당을 통해서 그리고 정당에 의해서 대표된다”는 사르토리(Sartori 1976, 24)의 주장에서도 알 수 있듯이 정당은 대의 민주주의 정치체계에서 시민사회와 국가를 연결하는 중요한 채널의 역할을 해 왔다. 경선 제도 도입, 더 정확하게는 유권자들에게 정당을 대표하는 후보를 선출할 수 있는 권한을 부여한 ‘국민 경선 제도’의 도입은, 이미 2000년대 이전부터 표면화되고 있던 한국 정당 정치의 위기를 극복하고 국가와 시민사회를 연계해왔던 정당의 기능을 회복하고자 하는 노력의 일환이었다. 한국의 정당정치가 직면하고 있는 이와 같은 위기 상황을

---

1) 서구 국가에서는 ‘정당정치의 위기’가 이미 1970~80년대부터 논의되어 왔는데, 다음의 논문들은 1960년대까지의 정당 황금기를 지나 1970년대로 들어서면서 나타났던 정당정치의 위기를 다양한 관점에서 설명하고 있다(Lawson and Merkl 1988; Seyd and Whiteley 1992; Katz and Mair 1995; Scarrow 1996; Dalton and Wattenberg 2000).

극복하기 위해서 보다 근본적인 정당 운영의 변화가 요구되었기 때문이다. 물론 최초 국민경선제도 도입은 3김 시대의 종언 이후 리더십의 공백을 메우려한 의도가 짙었지만, 최초 국민경선제도의 도입 이후 각 정당들은 경쟁적으로 정당정치의 복원을 외치며 기성 정치권에 실망한 유권자들을 다시 정당정치의 틀 속으로 끌어들이기 위한 다양한 방안들을 모색하였다.

지지기반의 확대를 원하고, 사회경제적인 변화에 대해 적응하고자 하는 정당들은 정당정치 복원을 목표로 정당의 후보 선출 제도를 개혁하였고(강원택 2004, 233), 이전까지 폐쇄적으로 정당 지도부에 의지에 의해 결정되어 왔던 공천 과정을 개방하여 일반 유권자들의 의사를 후보선출 절차에 보다 적극적으로 반영하고자 하는 노력을 경주하였다. 기존에 정당 엘리트와 당원을 통해 이루어졌던 정당의 후보선출기능이 일반 유권자들에 게도 개방되는 ‘국민경선제’는 대통령 선거, 국회의원 선거, 지방 선거에 이르기까지 ‘후보 선출의 일반적인 규범’으로 자리 잡았고, 여·야 및 중소 정당에까지 광범위하게 확산되었다.

실제로 경선제도는 유권자들에 대한 정당의 정당성을 회복하기 위해 정당이 사용할 수 있는 유용한 도구로 볼 수 있으며, 정치적 신뢰성(political credibility)을 회복하고 새로운 지지자들을 끌어올 수 있는 전략으로 평가되고 있다. 경선 제도의 도입을 통해 당 내부의 의사결정권한을 일반 유권자들과 그들의 지지자들에게 개방함으로써 당원으로 이끌어올 수 있는 인센티브를 제시할 뿐만 아니라 정당이 개방적이고 민주적이라는 대중적 이미지를 제시할 수 있기 때문이다(Mair 1994; Seyd 1999; Scarrow 1999; Scarrow, Webb and Farrell 2000). 그러나 한국의 경우, 경선 제도의 도입 이후 경선 제도라는 그 절차에 대한 신뢰도에 대해서도 끊임없는 논란이 제기되어 왔고,<sup>2)</sup> 국민경선 도입 당시의 기대처럼 정당과 유권자들 사이의 연계성의 강화 또한 이루어지지 않았다. 도리어

---

2) 실제로 1997년 신한국당 경선에서 이인제 후보는 부정선거 의혹은 제기하며 탈당하여 제3후보로 출마하였고, 최근 2012년 4월 통합민주당의 비례대표 후보 선출 경선, 2012년 9월 민주통합당 대선후보 선출 경선에서도 절차의 공정성과 신뢰성을 두고 많은 논쟁과 비판이 이루어졌다.

국민경선제 도입 이후 10년의 기간 동안 정치참여의 유의미한 채널로서 정당이 갖는 기능은 점차 약화되어 ‘조직으로서의 정당(party as organization)’의 약화, 즉 정당의 위기 현상이 심화되고 있는 것이다.

본 연구는 이와 같은 문제의식을 바탕으로, 최근 정치권에서 대두되고 있는 ‘조직으로서의 정당(party as organization)’의 약화, 즉 정당정치의 위기 현상을 2002년 국민경선제 도입 이후 정당들이 겪고 있는 변화상과 관련지어 연구해보고자 한다. 본 연구는 이와 같은 정당의 위기 현상이 경선 제도 도입 이후 참여성의 위기, 반응성의 위기의 성격을 지니고 있음을 밝히고, 그와 같은 위기가 나타나게 된 원인이 정당 외부 환경의 변화에 대한 정당들의 잘못된 대응에 존재함을 주장한다. 분석의 대상은 새누리당(구 한나라당), 민주통합당(구 새천년민주당, 구 열린우리당, 구 대통합민주신당)이 총 5번의 선거, 즉 2002년 16대 대선, 2004년 17대 총선, 2007년 17대 대선, 2012년 19대 총선, 2012년 18대 대선에서 실시한 경선의 시행결과이다.

## II. 연구 목적과 연구의 구성

한국 정당의 당내 민주화 혹은 후보선출의 개방화와 관련하여 볼 때 획기적인 변화의 계기를 마련한 것은 2002년 실시된 새천년민주당의 국민참여경선제라고 할 수 있다(강원택 2004, 246). 그러나 오늘날 정당들이 경험하고 있는 조직으로서의 위기, 그리고 이에 대한 대응으로서의 국민경선제도의 도입은 비단 한국에서만 찾아볼 수 있는 현상은 아니다. 한국에서 최초로 일반 유권자들에게 참여를 개방한 국민참여경선제의 모델이 되었던 미국의 개방적 예비경선제(open primary)는 비교 정치적 관점에서 지속적으로 연구의 대상이 되고 있을 뿐만 아니라 도입 이후 제도의 적용이 점점 더 확대되고 있기 때문이다. 국민경선제도의 도입은 미국과 한국에서만 나타나는 현상은 아니며, 후보선정방식의 민주화 차원에서 전 세계적으로 이를 도입하는 경향이 점차 증가하는 추세이다(Bille 2001, 378; Hazan 2002, 118). 특히 최근에는 유럽 및 라틴아메리카 등 다른 국가들에서도 경선제도를 적극적으로 도입하고 있다. 이탈리아에서는 2005년 최초로 개방형 국민경선제도(open primary)를 도입하였으며, 영국에서는 최근 한국에서 시행되고 있는 모바일 투표와 유사한 우편 프라이머리(postal primary) 제도의 도입이 타진됨과 함께 2009년 4월에는 토트네스(Totnes) 지역에서 2010년 총선을 위해 보수당에서 오픈 프라이머리를 통해 후보자를 선출하기도 하였다(Wikipedia 2012). 한편, 대통령제 국가가 많은 라틴 아메리카에서 경선제도는 더욱 일반적인데, 콜롬비아, 칠레, 우루과이 등의 국가가 대통령 후보 선출 과정에서 경선제도를 시행하고 있으며, 일련의 연구에 따르면 이와 같은 경선 제도의 시행은 정당의 ‘민주주의적 제도로서의 정당성’ 확보에 크게 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다(Carey and Polga-Hecimovich 2006).

그 간의 국내 연구들은 경선제도 도입 배경과 도입 후 나타난 정치적 결과에 대한 다양한 논의들을 해 왔다. 그러나 경선 도입 이후 제도에 대

한 본격적인 연구가 수행된 지 얼마 지나지 않았음에도 불구하고 연구가 양적으로는 축적되어 왔으나 경선 제도의 결과에 대한 체계적이고 경험적인 논의는 부족했다. 이뿐만 아니라 경선 제도와 참여하는 유권자들의 변화를 포착하지 못하고 정태적인 관점에서 분석하였다. 경선 제도의 변화상, 유권자들의 사회적 변화상을 포착하지 않고 “상향식 공천제도가 정당을 민주화할 것” 혹은 “상향식 공천제도가 정당을 약화시킬 것”이라는 주장을 경험적 검증 없이 이론적 차원에서 논의하는 데 그쳐왔다. 이와 더불어 기존의 논의들은 경선의 도입 그 자체를 ‘정당 민주화’의 척도로 삼아 분석했으며, 도입 이후 나타난 정치적 결과를 해석함에 있어서 당내 제도의 변화나 정당 엘리트들 간의 힘의 관계를 비롯한 정당의 내적 요인에만 집중하여 분석하였다.

따라서 본 연구는 2002년 경선이 도입된 지 10년이 지난 시점에서 도입 이후 나타난 정치적 결과에 대해 정당정치의 주요 행위자들 간의 관계의 변화를 동태적 관점에서 평가하고, 나아가 거시적인 시각에서 정당의 내적 요인뿐만 아니라 외적 요인에도 주목한다. 과거 연구들이 경선제도 도입 이후의 단기간의 변화에만 주목함으로써 경선제도 도입의 영향력을 충분히 평가하지 못했던 것과 달리, 본 연구는 10년이라는 상당히 긴 시간적 흐름 속에서 한국 정당정치가 경험하고 있는 변화를 실제적으로 검토하며, 이론적인 차원에서만 논의되었던 정당 민주화의 성패를 평가하고 그 원인을 진단하고자 한다. 본 연구는 라하트와 하잔(Rahat and Hazan 2010)의 후보 선출방식의 변화와 정당 민주화의 관계에 대한 이론적 분석들을 바탕으로 경선 제도 도입 이후 한국 정당들의 변화상을 참여성, 대표성, 경쟁성, 반응성 이상 네 가지 민주적 차원에서 경험적으로 평가하고자 한다. 이어서 한국 정당들이 의도한 정치적 결과를 얻는데 실패하고 오히려 ‘정당의 위기’ 상황에 봉착하게 된 그 원인을 정당 내적, 정당 외적 관점 모두에서 밝히고자 한다.

본 연구에서는 다음과 같은 구성으로 연구를 진행하고자 한다. 먼저 3장에서는 경선제도 도입과 그 정치적 결과에 대한 기존의 연구들을 해외의

연구와 국내의 연구로 나누어 검토하고, 기존 연구와 차별되는 본 연구의 목표, 본 연구가 경선제도 연구에 기여하고자 하는 부분을 제시한다. 이어서 4장에서는 본 연구가 기반하고 있는 이론적 분석틀이라고 할 수 있는 라하트와 하잔(Rahat and Hazan 2010)의 후보 선출 방식에 대한 분류틀과 후보 선출 방식의 정치적 결과를 평가하기 위한 네 가지 민주적 차원, 즉 참여성, 대표성, 경쟁성, 반응성의 개념을 기술한다.

다음으로 5장에서는 경선제도의 정치적 결과와 원인을 논하기 위한 가장 기초적인 작업으로서, 경선제도, 특히 유권자들이 대규모로 참여하는 예비 경선 형태를 최초로 도입한 미국의 사례를 기술한다. 이와 비교하여 한국 정당들의 국민참여 경선 도입의 배경과 이후 10년의 기간 동안 진행된 경선 제도의 확산 과정, 제도적 변화 과정에 대해서 검토한다.

6장에서는 앞서 제시한 이론적 배경을 바탕으로 한국 경선제도 도입 이후의 정치적 결과를 경험적으로 평가한다. 먼저 참여성의 경우, 5번의 선거(2002년 대선, 2004년 총선, 2007년 대선, 2012년 총선, 2012년 대선)의 경선 제도에 참여한 유권자의 수와 실제 경선에서의 투표율, 그리고 경선 도입 이후 일반 당원 수, 진성 당원 수의 증감을 참여성의 척도로 측정하고자 하며, 대표성의 경우 2002년, 2007년, 그리고 2012년까지 3번의 대선의 선거인단 구성에 있어서 전체 유권자의 인구학적 상황이 얼마나 잘 반영되었는지, 경선도입 이전과 비교해볼 때 대의원, 선거인단의 지역적 편중성은 실질적으로 개선되었는지 평가해본다. 세 번째로 경쟁성에 대한 평가는 2004년 총선, 2008년 총선, 2012년 총선을 기준으로 하여 경선 실시 지역구의 수의 증감을 측정하고, 현직 후보(이전 선거에서 정당의 후보로 출마했던 후보)들의 국민경선에서의 승리 여부를 경쟁성에 대한 척도로서 제시하고자 하며, 마지막으로 반응성의 경우 ‘정당 중심 반응성의 약화’를 지난 3번의 대선 후보 경선에 참여했던 후보들의 경선 후 정치적 움직임에 대한 분석을 통해 간접적으로나마 검토하고자 한다.

6장에서의 경험적 평가를 바탕으로 7장에서는 경선 제도의 도입에도 불구하고 한국 정당들이 의도한 결과를 얻는데 실패하고 오히려 일련의 위

기를 겪게 된 그 원인에 대해, SNS의 확산과 유권자들의 정치 참여 채널의 다양화라는 정당 외적 요인의 변화와 이에 대한 정당들의 잘못된 대응을 바탕으로 탐구한다. 마지막으로 8장에서는 이상의 논의를 정리하고, 본 연구의 의의와 한계를 제시하고자 한다.



### Ⅲ. 기존 논의의 검토

#### 1. 해외의 연구

예비선거제도의 도입,<sup>3)</sup> 다시 말해 후보선출과정의 개방화가 정당 정치에 미친 영향에 대한 해외의 연구는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 경선의 도입 효과를 당내 민주화 측면에서 분석한 연구들이다(Scarrow 1999; Scarrow and Kittilson 2003; Le Duc, Niemi and Norris 2002; Bosco and Morlino 2007). 이 연구들은 정당의 공직후보 선출 과정에서 미국 예비선거제도는 도입 이후 후보 선출 참여와 상향식 공천을 유도함으로써 정당의 당내민주화에 크게 이바지 했다는 데에 동의하고 있다(Shea 1991, 131; Pennings and Hazan 2001; 정진민 2004, 242).

현실적으로, 정당의 당내 민주화와 관련된 후보선출 방식의 민주화는 정당 지도자나 지도부 중심의 후보선출 방식에서 벗어나 일반 당원과 유권자 등 보다 많은 사람들이 후보선출과정에 참여하여 후보 선출의 포괄성을 향상시키는 것을 의미한다(Pennings and Hazan 2001, 268). 이에 따라 예비선거제도는 정당의 공직후보 선출과정에서 일반 당원 및 유권자들이 중심이 되어 정당의 공직 후보를 상향식으로 결정함으로써 당내 민주화를 촉발시킨다(Rahat and Hazan 2001; 홍득표 2000, 175). 이에 따라 선거 패배 등 정치적 위기 상황에 놓인 정당들은 정당 쇄신의 필요성을

---

3) 경선제도의 유형과 이론에 대한 연구는 다음과 같다. 정당의 후보지명과정의 유형화를 시도한 대표적 학자들로는 래니(Ranney 1981), 갤라거와 마치(Gallagher and March 1988), 노리스(Norris 1996) 등이 있다. 이 후 정당의 후보선출과정 유형에 대한 체계적인 분석틀을 제공한 대표적 학자로는 하잔과 라하트를 들 수 있다(Hazan 2002; Rahat 2007; Rahat and Hazan 2001; 2010). 그들은 정당의 후보선정과정을 세 가지 기준에 의해 분류한다. '포괄성(inclusiveness)'의 정도, '분권화(decentralization)'의 정도, 마지막으로 후보결정이 '투표(voting)'에 의한 것인지 혹은 '지명(appointment)'에 의한 것인지가 그것이다.

느끼게 되고, 이러한 가운데 정당은 공직후보 선출과정에 새로운 인물과 참신한 사고, 폭넓은 대중적 참여를 유입하기 위해 예비선거 제도를 도입하고 있는 것이다(LeDuc 2001, 323; 이동운 2008, 11). 이 외에도 허쉬(Hershey 2007, 170)는 미국 내 후보 선출 제도 전반에 대해서 개괄하면서 특히 경선제도가 당내 민주화를 촉발시키는지를 연구했다. 그에 따르면 ‘현직자가 출마하지 않은’ ‘경쟁적인 지역구’에서는, 유권자들이 정당의 후보를 선출할 수 있는 기회와 권한을 더 많이 가지게 됨으로써 유권자들의 후보선출과정의 참여의 확대와 실질적인 권한 확대를 가져올 수 있다고 주장하였다.

이와는 반대로 미국 예비선거의 실질적인 당내 민주화에 대한 논의와 정치적 영향의 상당부분은 결국 예비선거의 대표성 문제로 귀결된다. 경선에 참여하는 유권자들이 정치적으로 일반유권자들보다 더 활동적인 사람들일 가능성이 있으며, 또한 이들은 일반 유권자들보다 연령이 높고 더 부유하며 교육수준이 높고 이념적 성향 역시 보다 뚜렷한 경향이 있을 가능성이 미국의 경우 일반적으로 지적되어 왔다(Ranney 1972; Polsby 1983; Lingle 1981; 백창재 1999). 이러한 맥락에서 예비선거 참여자들이 특정한 사회경제적, 정치적 집단으로 편향되어 있어서 이들이 후보선출과정에서 과잉대표 되는 것에 문제의 근원이 있다고 주장하는 것이다(백창재 1999). 이와 같이 미국 예비선거제도의 대표성에 대한 문제를 지적한 연구들에서는, 예비선거제로 인해 양당의 후보선출과정에 평당원들의 참여가 확대되고 일반 유권자들의 의사가 제대로 반영되었다는 점 자체에 대한 이견을 제기하였다(백창재 1999, 217). 일단 후보선출과정에 대한 참여의 기회가 전 유권자, 혹은 평당원 전체로 확대된 것은 사실이다. 그러나 실제 예비선거에 참여하는 유권자들의 구성을 분석해보면, 예비선거의 참여가 사회경제적, 혹은 정책 지향적으로 특정한 집단에 편향되어 있다는 것이다. 즉, 본선거보다 유권자들의 관심이 적을 수밖에 없는 예비선거에 참여하는 유권자들은 소위 ‘핵심투표자들(core voters)’, 혹은 정치활동가들(political activists)이며, 따라서 예비선거의 결과가 사회 경제적 중상층

부와 이념적, 정책적으로 특정한 집단의 선호(preference)로 편향된다는 것이다(Lengle 1981; Ranney 1972). 캠벨 등(Campbell et al. 1966)이 나눈 유권자들의 두 가지 유형은 거의 모든 선거에 참여하는 ‘핵심적 투표자(core voters)’와, 간헐적으로 선거에 참여하는 ‘주변적 투표자(peripheral voters)’로, 투표율이 낮은 예비선거에서는 핵심적 투표자들이 과잉 대표되고 주변적 투표자들이 과소대표될 가능성이 크다고 주장하였다.

둘째, 경선 도입 이후 정당 리더십, 정당의 응집성(cohesion) 약화에 대해 분석한 연구들이다. 경선과 정당 내부 조직의 변화에 대한 논쟁은 지속적으로 연구되어 온 주제이다(Mair 1994; Katz and Mair 1995; Scarrow 1999; Seyd 1999; Katz 2001; Bolleyer 2011). 주요한 입장은 정당의 공직후보 선출과정에서 경선제도가 도입되면 정당정치의 약화 또는 쇠퇴를 초래할 수 있다는 것이다(Greenberg 1983, 188-9; Dye et al. 1990, 180; 최명·백창재 2000, 210). 정당의 후보선출이 개방되면 당의 기율과 단합이 약화될 수 있으며 정치과정의 안정적 기반으로서 정당의 역량을 쇠퇴시킬 수 있다는 것이다(Rahat and Hazan 2001, 312; 강원택 2004, 249). 즉 후보선출과정에서 정당의 통제력이 약화되면 후보자 개인의 자율성이 증대되고, 경선에 출마한 예비후보자들이 정당 지도부보다 일반 당원과 유권자들에게 더욱 의존하여 자신의 지지 세력을 직접적으로 동원하게 함으로써 선거 자체를 ‘정당 중심(party-centered)’에서 ‘후보자 중심(candidate-centered)’으로 전환시키는 효과를 초래한다(McKenna and Feingold 1985, 42; 모종린·전용주 2004, 238). 따라서 미국의 개방형 예비선거와 같이 공직후보의 선출권한을 일반 국민들에게까지 개방할 경우 정치적 외부인(political outsider)의 유입효과와 더불어 예비후보자나 유입된 당원들의 정당에 대한 충성도는 상대적으로 감소될 수밖에 없다(조성대 2006, 9; 이동운 2008, 11). 이처럼 정당의 통제력과 응집성이 약화되면 그만큼 당기율의 약화, 이념적 단합성의 약화, 후보의 자금에 대한 의존도 증가, 정당의 내부 혼란, 당의 통치능력 약화, 대표성의 문제,

일시적 당원의 등장 등 여러 가지 문제점을 수반하게 된다(Rahat and Hazan 2001, 316-317).

요컨대 경선의 도입으로 인한 후보선정과정의 민주화 경향은 정당정치 의 약화를 가져왔다. 정당 지도부의 권력약화와 당규율(party discipline) 및 이념적 응집력(ideological cohesiveness)의 약화를 초래할 뿐만 아니라 결과적으로 특정 개인이나 특정 집단의 이익이 아닌 정당의 이념에 근거한 통일적인 정책수립기능, 이념적 이미지의 약화를 가져오게 된 것이다(Hazan 2002, 119).

셋째, 경선의 도입이 후보자들의 본선경쟁력에 미치는 영향에 관련된 연구들이다. 일반적으로, 선거에서 패배한 정당일수록 선거에서의 ‘경쟁력’을 높이기 위한 시도의 일환으로 후보선출 절차를 개방하는 모습을 보인다(Barnea and Rahat 2007; De Luca et al. 2002). 이에 대한 연구들은 상향식 후보선출방식이 도입되면서 제도적 변화가 선거결과에 어떤 정치적 결과를 창출하고 있는지를 분석한다. 먼저 이론적인 측면에서 고려할 때, 경선과 같은 상향식 후보선출과정의 도입은 선거결과에 긍정적인 효과를 창출할 가능성과 부정적인 효과를 배태할 가능성이 동시에 존재한다(Carey and Polga-Hecimovich 2006). 이 때 긍정적 효과는 경선 보너스(primary bonus)로 볼 수 있는데, 경선을 통해 선출된 후보의 본선 경쟁력이 강화되는 것을 의미한다. 경선을 통해 선정된 후보의 본선 경쟁력이 강화되는 이유는, 경선은 지역 유권자의 선호가 후보선정 과정에 많이 반영될 수 있는 구조를 가지고 있으므로 이러한 방식으로 결정된 후보는 본선에서 보다 많은 유권자의 지지를 확보할 가능성이 높다는 것이다. 또한 정치적 이벤트의 성격을 지닌 경선방식은 출마한 후보들에 대한 지역적 관심과 흥미를 유발시켜 후보에 대한 이미지와 인지도를 향상시킬 수 있으며, 이는 궁극적으로 후보의 본선경쟁력 강화로 이어질 수 있다는 것이다.<sup>4)</sup>

---

4) 한편 최준영(2012)은, 경선 도입이 가져 올 부정적인 효과로 경선 페널티(primary penalty)를 설명한다. 경선에서 승리하기 위해 같은 정당 소속 후보

이와 더불어 1970년대 이전부터 미국의 정치학자들이 연구한 ‘분열적인 경선거설(The Divisive Primary Hypothesis)’에 대한 연구가 있다 (Hacker 1965; Pierson and Smith 1975; Bernstein 1977; Born 1981; Kenney and Rice 1984). 이들은 경선 과정에서의 캠페인 활동이 본선에서의 투표 행태에 미치는 영향에 대해 지속적으로 연구해왔는데, 경선제도 결과와 본선경쟁력 사이의 관계에 대한 대표적인 이론으로 분열적인 경선거설을 주장한 것이다. 이 가설에 따르면 대통령 후보 선출 과정, 경선 과정이 분열적인(divisive) 정당일수록 본선에서 더 낮은 득표율을 기록하게 된다는 것이다. 분열적인 경선거설은 아직 하나의 이론으로 보기에는 무리가 있는데, 이에 대한 각 연구자들의 경험적 검증 결과가 그다지 일관되지 않기 때문이다(Atkeson 1998). 그러나 대통령 선거 수준에서 집합적 선거 자료는 일관된 결과를 내놓고 있는데, 대부분의 연구에서 분열적인 경선 캠페인이 본 선거 결과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며(Lengle 1980; Kenney and Rice 1984; Lengle, Owen, and Sonner 1995), 다른 정당들과 비교할 때 경선 과정이 더욱 분열적이었던 정당일수록, 본선에서는 더 적은 표를 득표하였다는 연구 결과가 나오고 있다.

경선제도와 본선 경쟁력 간의 관계에 대한 연구는 현대 정당 정치에서 중요한 흐름으로 자리 잡고 있는 “선거지상주의(electoralism)”와도 연관된다(모종린·전용주 2004, 238). 정당 지도부도 그 정당의 당원이나 일반 유권자들로부터 보다 많은 지지를 받음으로써 본선거에서 많은 득표를 할 수 있는 후보자를 지명하기를 원한다는 것이다. 즉 이념보다는 본선에서의 승리가능성을 극대화하고자 하는 것이 바로 대다수 민주주의 체제 하의 정당들이 지향하는 가장 중요한 목표가 되고 있다는 것이다(Kirchheimer 1966). 민주주의 국가에서는 정당이 권력을 장악하기 위해서는 선거에서

---

들이 치열하게 경쟁하는 경우 지나친 상호비방을 통해 심각한 정치적 상처를 입을 수 있고 이러한 상처가 궁극적으로 후보의 본선경쟁력을 약화시킬 때 발생할 수 있다. 또한 본선 이외에 경선 과정을 한 번 더 거쳐야 하기 때문에 후보들의 입장에서는 더 많은 선거자금을 써야한다는 문제점이 있을 수 있으며, 이는 후보들의 본선경쟁력을 약화시키는 또 하나의 원인이 될 수 있다.

공직을 담당할 후보를 내세우고 당선시켜야 한다. 따라서 유권자의 지지를 이끌어 낼 수 있는 후보를 선출해 선거에 내세우는 일은 정당으로서는 매우 중요한 일인 것이다. 따라서 이와 같은 기존 연구들에서는 정당 지도부에 의한 하향식 후보선출방식보다 경선을 통한 상향식 후보선출방식이 본선경쟁력을 갖춘 후보자를 공천할 수 있는 제도일 경우 정당지도부의 “선거지상주의” 경향과 맞물려 제도는 존속·발전될 수 있다고 설명한다. 요컨대, 공천과정의 개방을 통해 선거에서의 경쟁력을 확보하고, 유권자들의 신뢰를 획득하여 많은 후보의 당선 가능성을 높이는 수단이 될 수 있으며 (Ware 1996, 266-269; Hazan 2002, 118-119; Wuhs 2006, 34), 이와 같이 경선의 도입과 본선경쟁력에는 긍정적인 관계가 있다는 것이 기존 연구들의 흐름이다.

이상에서 논의한 바와 같이, 미국에서는 경선을 적극적으로 도입함으로써 이를 미국의 정치과정의 특수성을 대변하는 주요한 제도로 자리 잡게 했다. 이뿐만 아니라 경선도입이 미국의 정당정치에 미친 영향과 정치효과에 대한 다양한 논쟁을 불러일으키며 이에 대한 연구들을 축적해 왔다. 이와 같은 경선제도는 미국과 더불어 후보선정방식의 민주화 차원에서 전 세계적으로 이를 도입하는 경향이 점차 증가하는 추세이다(Bille 2001, 378; Hazan 2002, 118).

## 2. 국내의 기존 연구

그러나 한국의 경우, 제도 자체에 대한 도입이 지난 2002년 이후 10년 밖에 되지 않았으며, 후보선정과정 제도 자체에 대한 연구나 도입 배경에 대한 연구들이 주를 이루고 있고, 이조차도 일부 소수 연구들을 통해서만 찾아볼 수 있다.

후보선출방식과 경선 제도에 대한 기존의 국내 연구는 크게 네 가지 주제로 구분될 수 있다. 첫 번째는 후보선출제도의 유형을 소개하고 경선제

도의 도입 배경에 대해 연구한 논문이다. 한국에서는 하향식 공천방식과 상향식 공천방식이 혼용되고 있기 때문에 공천 제도에 대한 일반화 시도가 어려운 실정이다(최준영 2012). 따라서 많은 연구자들은 제도의 유형에 대한 일반화를 모색하기 보다는 개별 선거에 따라 어떠한 환경 속에서 정당별로 후보선출제도가 도입되었으며, 어떠한 한계를 지니고 있는지 소개하고 있는 연구를 수행하였다(정진민 2004; 김영태 2004; 박경미 2008; 전용주 외 2010). 특히 이동운(2008)은 치열해진 선거환경 속에서 주요 정당들은 보다 많은 국민적 관심과 지지를 유도하기 위해 정당정치의 민주화를 표방하는 국민 참여 방식의 후보선출제도를 도입하기 시작했다는 점을 밝히며, 후보경선제도의 도입 후 수반된 정치적 결과와 문제점을 정당별로 분석하였다. 17대 대통령 선거에서는 제도적 배경이나 운영원리를 충분하게 고려하지 않고 단순히 국민적 지지와 흥행을 목적으로 경선제도를 도입함으로써 각 정당별로 당내 충분한 합의나 세부규칙의 준비 없이 후보 경선이 치러졌고, 경선후보들 사이의 세부규칙을 둘러싼 갈등이나 과열경쟁 등이 유발되었다는 것이다.

이러한 논의들은 정당의 후보선출과정을 어느 범위까지 확대 허용할 것인가 여부에 대한 논쟁과도 이어지는데, 이현우(2006), 임승빈(2006), 황아란(2006) 등은 지방선거에서 기초의원 정당공천제 도입 이후에 나타난 정치현상에 대한 연구를 수행하였다. 기초의원 정당공천제 도입에 반대하는 입장은 ‘지방정치는 탈정치화된 영역이 되어야 한다’는 것으로 요약될 수 있는데, 정당공천제가 기초의원에도 도입될 경우에는 지방선거가 지역 현안에 초점을 맞추어 진행되지 못하고 중앙 정치에 대한 중간 평가적 성격으로 종속된다는 것이다. 그러나 찬성 입장에서는 정당공천제를 통해 지방자치단체의 업무성과에 대해 지역주민들이 책임을 물을 수 있는 기회를 가질 수 있고, 정당의 공천이 없을 경우에는 오히려 인지적 정보의 요약도구(황아란 2010)의 부족을 불러올 수 있다는 점을 들어 정당공천제 도입을 지지한다.

두 번째는 경선제도의 도입과 정당 민주화와의 관계에 대한 연구이다.

이에 관한 연구들은 미국 및 유럽의 기존 연구들과 마찬가지로 후보선출제도의 유형에 관한 연구와 더불어 경선제도의 도입이 당내 민주화에 미친 영향을 분석한 것이다. 국내 연구들은 라하트와 하잔(Rahat and Hazan 2001)의 공천제도 분류 모델을 중심으로 연구가 이루어져왔는데, 주로 포괄성과 배타성(Inclusiveness and Exclusiveness)의 정도를 기준으로 하여 후보선출제도를 분류한 연구들이 많았다. 대표적인 연구로는 미국과 한국의 국민경선제도를 비교적인 시각에서 분석한 장훈(2002)의 연구를 들 수 있다. 장훈에 따르면, 후보선출과정의 개방은 참여와 대표성을 제고하기는 했지만, 대선후보의 원내 정당에 대한 영향력은 크게 약화시키고 조직으로서의 정당이 쇠퇴하는 결과를 낳았다. 이와 같은 맥락에서 정당의 공직후보 선출과 당내 민주화의 관계를 분석한 강원택(2004)의 연구는, 한국의 경선제도 도입의 결과 폐쇄된 밀실공천과 당 지도부에 집중된 비민주적인 권한이 분산되고 개방되는 긍정적 결과도 분명 나타났으나, 다른 나라의 사례에서도 확인되는 것처럼 정당의 결속과 기울이가 약화되는 결과를 낼 수도 있다는 점을 지적했다. 이와 비슷한 논지에서 신유섭(2007)은 국민경선을 통한 대통령 후보선출과정과 한국 정치에 미친 영향력에 대해 연구했는데, 경선제도라는 후보선출과정의 민주화라는 긍정적 측면에도 불구하고, 참여하는 유권자들의 참여율이 아주 낮고 또한 참여하는 유권자들의 성격이 편중되는 현상이 존재한다면, 국민경선제의 가장 중요한 취지인 후보선출과정의 민주화라는 목표는 달성되지 못할 것이라는 점을 지적했다. 특히 민주화라는 긍정적인 효과뿐만 아니라 정치 발전의 측면에서 수반될 수 있는 부정적인 효과들에 대해 정당정치의 약화의 측면에서 설명하였다.

그러나 경선제도의 도입을 통해 후보선출과정의 민주화가 이루어졌다고 평가한 연구도 있다. 전용주(2005)는 라하트와 하잔의 후보선출제도 모델을 한국의 사례에 적용하여 후보 공천 과정의 민주화와 그 결과를 비판적으로 분석하였는데, 다음과 같은 세 가지 측면에서 한국 정당의 후보 공천 과정이 민주화의 과정에 있다는 것으로 평가하였다. 17대 총선에서도 다



수의 지역구에서 경선이 실시되었다는 점, 과거의 일인 혹은 소수 정당 지도자의 배타적이고 중앙 집권적인 공천 결정 권한이 비록 지명 방식이기는 하나 공천심사위원회라는 독립된 기구로 이전되었다는 점, 후보자 다수가 후보 공천 과정에서 영향력을 행사한 주체로서 중앙당 기구 다음으로 지역구 당원들의 중요성을 지적하고 있다는 점이 그 내용이다.

세 번째는 본선경쟁력과 같은 경선 제도의 정치적 효과에 대해 평가한 연구이다. 2002년 국민경선제 도입 이후 기존의 학계에서 경선제도의 도입과 그에 대한 정치적 결과를 분석한 연구들은 이상에서 검토한 것과 같이 축적되어 오고 있으나, 경선제도와 본선 경쟁력 간의 관계에 대한 국내 연구는 부족하다. 민주적 방식의 경선에 의한 후보자선출과 본선경쟁력의 관계에 대해 연구한 모종린·전용주(2004)는 경선과 비경선 후보자의 비교, 후보경선제방식에 따른 비교, 현직효과에 대한 영향력 등을 2002년 기초자치단체장 선거를 통해 경험적으로 평가하였다. 이 후 국내 학계에서는 경선과 후보의 당선가능성 간의 관계에 관한 실증적 연구가 이루어졌는데, 가장 기초적으로 몇몇 연구들은 단순한 ‘당선율’ 비교를 통해 정당 공천을 받은 후보가 그렇지 않은 무소속 후보보다 당선가능성이 높다는 실증적 연구결과를 제시한 바 있다(김석우 2004; 서현진 2004; 김석우·임성학·전용주 2008). 이 후 좀 더 발전된 연구들은 정당 공천의 ‘구체적 유형’과 후보 본선 경쟁력의 관계를 분석하기도 하였는데, 전용주 외(2010)는 2006년 실시된 기초자치단체장 선거를 연구대상으로 하여 어떠한 공천방식으로 선정된 후보들이 선거에서 경쟁력이 있는지를 분석하였다. 이를 통해 상향식 경선으로 공천된 후보군이 상대적으로 득표율이 높았으며, 공천경쟁이 치열했던 선거구에서 선정된 후보가 당선 여부와 득표율 측면 모두에서 강한 본선경쟁력을 보여주었다는 연구 결과를 제시하였다.

마지막으로 네 번째는 최근 들어 주목받고 있는 경선과정에서의 ‘여론조사’ 도입에 대한 연구들이 있다. 먼저 강원택(2009)은 크게 네 가지 측면에서 여론조사가 공천방식으로 사용되는 것에 대해 문제를 제기한 바 있

다. 첫째로 여론조사는 참여와 선택의 의미에 있어서 투표행위와 매우 다른 차원에 놓여 있으며, 둘째로 여론조사 방식은 정당정치라는 정파적 갈등의 장으로부터 멀리 떨어져 있으면서 호의적인 이미지만 창출하고 있는 ‘국외자’의 진입 통로가 될 수 있고, 셋째로 여론조사는 후보선정과정에서 진성 당원들의 역할을 소외시킬 가능성이 있으며, 마지막으로 여론조사 결과는 표본추출의 측면에서 문제가 발생할 수 있고 비표본오차의 문제로부터도 자유롭지 않다는 것이다. 이어서 지병근(2010)은 실제 2010년 6월 2일 지방선거의 공천사례를 중심으로 여론조사를 이용한 후보 공천 과정의 타당성을 검증하였다. 동아시아연구원(EAI)의 2차례에 걸친 전국패널조사 자료를 이용하여 경험적 분석을 수행하였는데, 분석 결과 ‘후보경선을 위한 여론조사’와 ‘선거에서 표출되는 유권자들의 후보선호’ 사이에는 상당한 차이가 존재하며, 여론조사를 통한 후보 공천 과정이 인지도가 높은 현직자에게 절대적으로 유리할 뿐만 아니라 국민선거인단 및 당원여론조사 등을 실행하는 과정에서 나타나는 대리접수, 명의도용의 문제도 심각한 것으로 나타났다.

### 3. 기존 연구와의 차별성과 본 연구의 목표

이상 검토한 바와 같이 국내 연구들은 경선제도 도입 배경과 도입 후 나타난 정치적 결과에 대한 다양한 논의들을 해 왔다. 그러나 경선 도입 이후 제도에 대한 본격적인 연구가 수행 된지 얼마 지나지 않았음에도 불구하고 연구가 양적으로는 축적되어 왔으나 기존의 논의들은 다음과 같은 한계를 보이고 있다.

첫째, 경선 제도의 결과에 대한 체계적이고 경험적인 논의도 부족했을 뿐만 아니라, 경선 제도와 참여하는 유권자들의 변화를 포착하지 못하고 정태적인 관점에서 분석하였다. 실제로 2002년 경선이 도입된 이후, 주요

선거마다 각 정당들은 유권자들의 참여와 관심을 제고하기 위해 경선 제도의 운영 방식을 지속적으로 개혁하였으며, 경선에 참여하는 유권자들의 인식과 태도도 변화되어왔다. 그러나 기존의 논의들은 이와 같은 경선 제도의 변화상, 유권자들의 사회적 변화상을 포착하지 않고 “상향식 공천제도가 정당을 민주화할 것” 혹은 “상향식 공천제도가 정당을 약화시킬 것”이라는 주장을 경험적 검증 없이 이론적 차원에서 논의하는 데 그쳐왔다(최준영 2012). 본 연구는 이와 같은 한계를 극복하고자 보다 거시적인 시각에서, 2002년 국민경선제도 도입 이후 10년의 기간 동안 한국 정당정치가 경험하고 있는 변화를 실제적으로 검토하고, 그 원인을 진단해보고자 한다.

둘째, 기존의 논의들은 경선의 도입 그 자체를 ‘정당 민주화’의 척도로 삼아 분석했다. 즉, 상향식 후보선출과정의 도입과 일반 유권자들의 참여 확대 자체를 정당 민주화의 근거로 주장한 것이다. 그러나 본 연구의 관점에 따르면 상향식 후보선출과정의 도입은 정당 민주화라는 상위의 목적을 달성하기 위한 수단, 개혁으로서의 의미를 지닌다. 기존의 논의들은 ‘민주화’라는 개념 내부에 존재하고 있는 다양성에도 불구하고 이를 포착하지 못하고 추상적인 수준에서 정당 민주화에 관한 진단을 내린 것이다. 앞서 지적한 바와 같이, 단순히 이론적 차원에서 상향식 후보선출제도의 우수성과 민주화 달성 측면을 평가하는 것은 한계가 있다. 기존의 학계에는 상향식 후보선출제도가 보다 나은 대의제를 유도할 것이라는 주장에 대한 학계 전반의 암묵적 동의가 형성되어 있다고 할 수 있는데, 이에 대한 경험적 검증 또한 필요한 것이다.

셋째, 경선의 도입과 이로 인한 정치적 결과를 해석함에 있어서 기존 연구들은 당내 제도의 변화나 정당 엘리트들 간의 힘의 관계를 비롯한 정당의 내적 요인에만 집중하여 분석하였다. 물론 기존의 연구들이 지적하는 내적 요인조차도 충분히 검증되지 않은 것은 사실이다.<sup>5)</sup> 그러나 기존의

---

5) 예를 들어, 경선의 낮은 투표율로 인해 당내 특정 분파의 영향력이 지나치게 확대될 수 있다고 했으나, 경선을 적극적으로 도입한 민주당보다 그렇지 않은

논의는 2002년 이후 나타난 사회적 변화와 정당의 외적 요인을 포착하지 못하고 내적 요인만을 주요 원인으로 조명함으로써 경선이 시행된 이후 나타난 결과에 대한 실제적인 설명을 제공하는 데 한계를 보였다. 만약 국민경선제도의 도입에도 불구하고 유권자들의 참여가 충분히 제고되지 않았다면, 그 원인은 정당 내부에서만 탐색될 것이 아니라 ‘참여를 선택하지 않은’ 유권자들이 위치하고 있는 정당 외부에서도 검토되어야 한다.

따라서 본 연구는 2002년 경선이 도입된 지 10년이 지난 시점에서 국민참여경선이 도입된 이후 나타난 정치적 결과에 대해, 정당정치의 주요 행위자들 간의 관계—정당-유권자, 정당-후보자, 후보자-유권자 간의 관계—의 변화를 동태적 관점에서 평가하고자 한다. 나아가 보다 거시적인 시각에서 정당의 내적요인뿐만 아니라 정당 외적요인에도 주목함으로써, 그 동안 경험적 검증의 절차 없이 이론적인 차원에서만 논의되어 왔던 정당 내 민주화에 대한 실제적인 평가를 수행하고자 한다.

---

한나라당에서 당내 파벌 형성이 극명하게 드러났다. 뿐만 아니라 기존 연구들이 지적하고 있는 유권자들의 역선택의 가능성(정진민 2011, 161) 역시 경험적으로 검증된 바 없으며 연구자의 직관에 기초하고 있다.

## IV. 연구의 분석틀과 이론적 배경

앞선 논의에서 검토한 바와 같이, 기존의 연구에서는 경선 제도 도입 이후 한국 정당의 변화를 보다 체계적이고 경험적으로 평가하려는 시도가 미진하였고, ‘정당 민주화’라는 다소 추상적인 수준에서 평가를 마무리하는 사례가 잦았다. 그렇다면보니 경선 제도 도입의 긍정적 효과와 부정적 효과가 구분되어 평가되지 못하였고, 정치권과 언론 등에서는 경선 제도의 효과를 논하는 데 있어서 자신들의 정치적 입장에 따라 이분법적 대립 구도가 형성되기도 하였다. 본 연구에서는 한국 정당들의 경선 제도 도입의 결과를 라하트와 하잔(Rahat and Hazan 2010)의 4가지 평가 기준 — 참여성(Participation), 대표성(Representation), 경쟁성(Competition), 반응성(Responsiveness) — 에 비추어 평가하고, 그러한 평가를 바탕으로 한국 정당들이 경험하고 있는 ‘경선 제도 도입의 의도하지 않은 결과’의 ‘원인’을 탐색해보고자 한다.

### 1. 후보 선출 방식의 분류

라하트와 하잔의 이론은 오늘날 정당의 후보 선출 과정을 분류하고 그 과정의 변화, 특히 경선 도입의 결과를 평가하는 데 있어서 가장 일반적인 분석틀이다(강원택 2004; 전용주 2005; 길정아·이하경 2009). 라하트와 하잔은 첫째, 지명인단(Selectorate: 누가 후보자를 선출하는가?)의 포괄성-배타성 정도, 둘째, 후보자(Candidacy: 누가 정당의 후보자로 선출될 수 있는가?)의 포괄성-배타성 정도, 셋째, 탈집중화(decentralization) 정도, 넷째, 임명·투표 시스템(Appointment and Voting Systems)까지 총 네 개의 차원에서 전 세계 정당들의 다양한 후보 선출 과정들을 분류하고 있다. 그러나 한국의 사례를 설명하는 데 있어서 탈집중화 정도와 임명·투표 시스템의 차원은 적실성이 떨어지는데, 그 이유는 2002년 경선 제도

가 도입된 이후 10년 간 이 두 가지 측면에 있어서는 유의미한 변화가 감지되지 않기 때문이다. 실제로 전국적으로 경선을 실시하는 지역구의 수가 늘어나고 있는 것은 사실이나 여전히 경선 과정 자체는 중앙당에 의해 관장되고 있으며, 2012년 민주통합당 대선 후보 경선 과정에서 ‘결선 투표제’의 도입된 것은 사실이나 정치적 결과를 뒤바꿀만한 ‘투표 시스템’의 변화가 이루어진 것은 아니다. 그러나 지명인단의 포괄성-배타성 정도, 후보자 자격의 포괄성-배타성의 정도에 있어서는 경선 도입 이전에 비해 매우 큰 변화가 있었고, 경선 도입 이후로도 정당들의 제도적 개선을 통해 지속적인 변화상이 감지되고 있다. 따라서 본 연구에서는 기존의 국내 연구들의 선례를 따라 지명인단과 후보자 자격의 두 가지 차원에서 정당의 후보 선출 방법을 분류하고, 한국의 정당들의 사례를 이에 위치시켜 그 정치적 결과를 평가해보고자 한다.

먼저 지명인단의 포괄성-배타성 정도는 후보 선출 과정에 참여할 수 있는 자격 요건에 따라 정당들의 후보 선출 방법을 연속선상 위에 위치시킨다. 먼저 유권자 영역(Voters)의 경우, 미국의 프라이머리 제도와 아이슬란드의 몇몇 정당의 사례가 이에 속하는데, 비당원 프라이머리(nonpartisan primary)와 블랭킷 프라이머리(blanket primary) 등과 같이 당원이 아니어도 경선에 참여할 수 있는 경선 제도들이 이 영역의 포괄성의 극단에 위치한다. 경선 투표 당일날 유권자의 정당 지지 여부에 따라 참여 권한을 부여하는 미국형 ‘폐쇄형 프라이머리(closed primary)’는 바로 이 유권자 영역의 배제성의 극단에 위치한다고 볼 수 있다. 이어서 지명인단이 당원이기를 요구하는 당원 영역(Party Members)에는 대표적으로 유럽의 폐쇄형 프라이머리가 있으며, 이 영역에 속하는 공천제도들은 당원 자격에 주어지는 제한 요건에 따라 분류될 수 있다. 세 번째, 네 번째 영역은 각각 선출된 정당 기관 영역에 해당하는 정당 대의원(party delegates)과 정당 엘리트(party elite)인데, 이 영역에 속하는 정당들에서는 한국의 공천심사위원회와 같은 특별 기관이 후보의 공천을 결정하는 경우가 많다. 다섯 번째로 정당 지도자(single leader) 영역에는, 이스라엘

의 초정통파 종교 정당들과 같이 한 명의 랍비가 후보 명단을 작성할 권한을 지니는 정당들이 속한다.

<그림 IV-1> 지명인단의 포괄성-배타성 정도



출처: Rahat and Hazan(2010, 35)

후보자 자격의 포괄성-배타성 정도 역시 일차원적인 연속선상에서 분류되는데, 지명인단의 포괄성-배타성 정도의 분류보다는 단순하다. 포괄성의 극단에는 ‘모든 시민(All Citizens)’들이 선출될 자격을 갖는 정당들이 분류되는데, 미국의 몇몇 주들이 부여하는 자격이 이에 속할 수 있다.<sup>6)</sup> 한편 배타성의 극단의 영역에는 당원 자격(Party Members) 외에도 추가적인 조건, 예컨대 5년 이상의 당원 경력, 당 기관지에 대한 구독 여부 등 (Additional Requirements)을 요구하는 벨기에 사회당과 같은 정당들이 속해 있다.

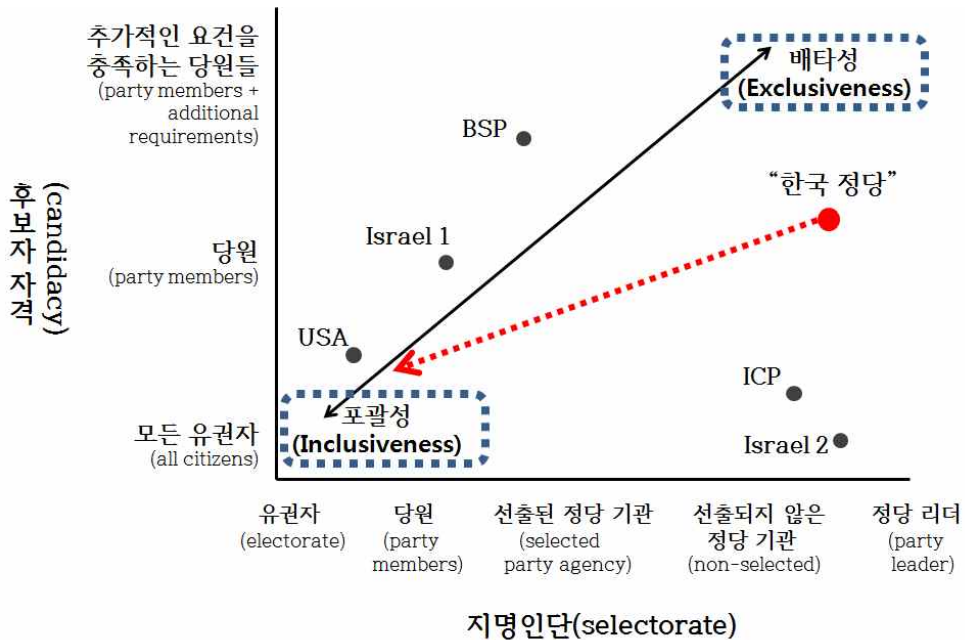
<그림 IV-2> 후보자 자격의 포괄성-배타성 정도



출처: Rahat and Hazan(2010, 20)

6) 미국의 경우 공천 방식의 분권화 정도가 매우 높아 각 주의 법에 따라 후보자로 선출될 수 있는 자격이 다르다.

<그림 IV-3> 각 국가의 후보선출방식에 대한 분류



출처: Rahat and Hazan(2010, 53)과 Rahat and Hazan(2001, 304)을 재구성.

\* BSP: Belgian Socialist Party(1960s)

Israel 1: two main parties(1996)

Israel 2: Ultra-religious parties(1990s)

USA: US Republican and Democratic parties(since the 1920s)

ICP: Italian Communist Party(1976)

<그림 IV-3>과 같이, 라하트와 하잔은 지명인단의 포괄성-배타성 정도와 후보자 자격의 포괄성-배타성 정도를 두 축으로 하여 2차원적 모델을 제시한다. 경선 이전 한국의 주요 정당들은 “이스라엘 2”, 즉, 1990년대 이스라엘의 초정통파 종교 정당들과 마찬가지로 후보자가 될 자격에는 거의 제한을 두지 않으나 지명 자체는 정당 지도자 개인에 의해 이루어지는 유형에 속한다고 볼 수 있다. 강원택(2004)이 지적하고 있는 바와 같이, 한국정당의 공식후보 선출은 민주화가 이뤄진 이후에도 당수 1인 혹은 소수의 정당지도자에 의해 사실상 자의적으로 선출되어 왔다. 그러나 후보자 자격의 경우에는 경선 이전에도 엄격한 자격 기준을 부여하지는 않았는데,



다년간의 당원 경력이 없는, 혹은 아예 공천받기 전까지 당원이 아니었던 연예인과 같은 유명 인사들이 공천을 받아 당선되는 경우가 매우 빈번했기 때문이다.

<그림 IV-3>의 화살표의 움직임과 같이, 경선 도입 이후 한국 정당들의 2차원 그래프 상에서의 위치는 보다 왼쪽으로 이동하였는데, 먼저 후보자 자격의 차원에 있어서는 별 다른 변화가 없었다. 물론 매 선거 때마다 주요 정당들의 이른바 ‘공천심사위원회’들이 적합한 후보자의 ‘자격’을 제시하고 있는 것은 사실이지만, 대표적인 예로 2008년 한나라당 공심위의 공천 기준 - ① 계파 배제, ② 시대 정신 부합, ③ 당선 가능성, ④ 능력, ⑤ 실용성 - 에서 나타나는 것처럼, 당원으로서의 경력, 당원으로서의 정체성과 관련된 자격과는 거리가 멀었다. 즉, 경선 도입 이전이나 도입 이후나 후보자 자격의 주된 요건은 ‘당선 가능성’을 가진 ‘모든 시민’이었다. 그러나 지명인단의 차원에서는 큰 변화가 있었는데, 당수 1인 혹은 소수의 정당지도자에 의해 결정되던 후보들이, 공천심사위원회와 같은 정당 기관(Party Agency)을 통해 선출되거나, 점차 많은 지역구에서 모든 유권자들이 참여할 수 있는 개방형 프라이머리 형태로 후보들이 선출되고 있다. 즉 지명인단의 차원에서의 포괄성이 증대된 것인데, 현재 한국 정당들의 후보 선출 방식은 2차원 그래프 상에서 볼 때 매우 포괄적인 미국의 몇몇 주의 정당들보다는 약간 오른쪽에 위치하고 있으며, 여러 부침에도 불구하고(2008년 총선에서는 두 주요 정당 모두 어느 지역구에서도 경선 제도를 실시하지 않았으나, 2012년 총선에서는 두 주요 정당 모두 다수의 지역구에서 경선 제도를 실시하였다), 지속적으로 포괄성이 증대되고 있다고 보아야 할 것이다.

## 2. 정치적 결과의 네 가지 민주적 차원 (four democratic dimensions)

그렇다면 이와 같은 한국 정당들의 후보 선출 방식의 변화, 즉, 경선 제도의 도입·확대의 정치적 결과(political consequences)는 무엇일까. 앞서 언급한 바와 같이 라하트와 하잔은 후보 선출 방식의 정치적 결과를 ‘네 개의 민주적 차원(four democratic dimensions)’에 따라 분석하고 있는데, 이와 같은 분석틀은 기존에 ‘정당 민주화’라는 다소 추상적인 개념 하에서 평가되어 왔던 정당 정치의 변화를 보다 체계적이고 구체적으로 평가할 수 있게 한다. 첫째로 참여성(participation)의 차원에서는, 지명인단의 차원에서의 포괄성의 확대가 전반적인 정치 참여의 패턴에 어떤 영향을 미쳤는지 평가되는데 참여의 양적인 측면과 질적인 측면 모두에서 평가가 이루어진다. 둘째로 대표성(representation)의 차원에서는 사회의 인구학적 구성을 정당이 얼마나 잘 대표하고 있는지 평가한다. 예를 들면 인구의 절반을 차지하고 있는 여성의 이익, 노동자·농민과 같은 계급의 이익, 경상도·전라도와 같은 지역의 이익 등이 후보자의 측면, 지명인단의 측면 등에서 충분히 대표되고 있는지 평가하는 것이다. 셋째로 경쟁성(competition)의 차원에서는 예컨대 경선에 참여한 후보자의 수, 혹은 현직 후보가 다시 공천을 받은 비율 등을 통해 후보 선출 과정의 경쟁성을 평가한다. 마지막으로 반응성(responsiveness)의 차원은 다소 대표성의 차원과 유사한 측면이 있는데, 대표성이 보다 양적인 측면에서 정당이 사회의 인구학적 구성을 얼마나 잘 반영하고 있는지 평가하는 것이라면, 반응성은 그와 같이 선출된 대표자(representative) 혹은 후보자들이 자신들을 선출해준 정당과 유권자들에게 얼마만큼 책임성(accountability)을 지니고 정당·유권자들의 요구에 잘 반응하고 있는지 평가하는 것이다. 라하트와 하잔에 따르면 각 정당의 후보 선출 방식의 반응성은 ‘정당 중심의 반응성(party-centered responsiveness)’과 ‘후보자 중심의 반응성

(candidate-centered responsiveness)’을 양 극단으로 하는 1차원적 연속선상에 위치하게 되는데, 이 관점에 따르면 선출된 후보자가 ‘후보자 중심의 반응성’을 가질수록, 후보자는 정당 외의 조직이나 유권자들에게 보다 책임감을 지니며, 정당의 일원으로서 지니는 정당 조직이나 정당 지도부에 대한 책임감은 약화된다.

라하트와 하잔의 연구에 따르면 경선의 도입과 같은 지명인단 차원에 있어서의 포괄성의 확대는 네 가지 민주적 차원에 있어서 다음과 같은 결과를 낳고 있다.

먼저 참여성의 측면에서 볼 때, 라하트와 하잔(Rahat and Hazan 2007)은 이스라엘의 사례에서 경선제의 도입이 정당들의 기대와는 달리 당원수의 증가라는 결과로 이어지지 않았다고 지적하고 있다. 또한 스캐로우(Scarow 1999; 2002)는 포괄성을 증대하려는 노력이 더 많은 시민들을 정당 정치로 끌어들이는 데는 실패하였으며, 오히려 기존 당원들의 힘만을 강화시키는 결과를 낳았다고 지적하고 있다. 한편으로 경선제의 도입은 참여의 질의 차원에서도 문제를 제기하는데, 단순히 공천 과정에 참여하는 인원이 늘었을 뿐, 그 내부 구성을 보면 일반 유권자들이 아닌 보다 열성적인 활동가들만의 참여가 확대될 가능성도 있다는 것이다.

두 번째로 대표성의 경우, 경선제의 도입은 대표성의 ‘균형잡기(balancing)’를 어렵게 만드는 것으로 평가되고 있다. 매틀랜드(Matland 1993)는 미국의 사례를 분석하여 후보 선출 절차가 폐쇄적일수록 균형잡힌 대표성을 확보하기가 용이했음을 주장하였으며, 크리스트안손(Kristjansson 1998)은 아이슬란드에서도 경선 도입이 여성의 대표성 확대를 저해하였다고 주장하였다. 즉 정치 참여를 위한 충분한 자원을 지니고 있지 않은 여성, 다른 사회적 약자, 지역적 변방을 대표해내기 위한 추가적인 조치, 교정적 장치가 있지 않다면 경선 도입은 대표성의 증진에 오히려 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

세 번째로 경쟁성의 측면에서 볼 때, 경선 도입이 갖는 영향력은 미미하거나 오히려 부정적인 경우가 많다. 물론 과거 정당의 당수, 지도자 1인에

의해 후보자가 결정되던 사례와 비교한다면 경쟁성이 제고됐다고 할 수도 있겠지만, 경선 제도 자체가 얼굴이 알려지지 않은 정치 신인들보다는 정치적 자원을 상대적으로 많이 확보하고 있는 현직 후보에게 유리하다는 것이다. 그러나 각국의 경험적 근거들은 엇갈리고 있는데 미국의 블랭킷 프라이머리에 대한 연구 등은 경선 제도 도입이 현직자에게 훨씬 유리하게 작용하였다고 주장하고 있으나(Persily 2001), 필드(Field 2006)와 존스(Jones 2008) 등은 아르헨티나에서는 지명인단 차원에서의 포괄성의 확대가 높은 교체율(turnover rate)로 이어졌다고 주장하였다.

네 번째로 반응성의 차원에서 볼 때, 경선 도입은 정당 중심의 반응성을 약화시키고 후보자 중심의 반응성을 강화한다. 과거와 같이 후보 선출 과정이 전적으로 정당 지도부에 의해서 결정되는 경우, 후보자들은 정당 기율에 보다 복종하고, 따라서 정당의 통일성(party unity)은 강화되어 의정 활동에 있어서의 ‘일괄적인 정당 투표’ 등이 나타날 가능성이 높다. 그러나 경선 과정이 도입되고 지명인단 차원에서의 포괄성이 확대될 경우 후보자들, 나아가 후에 당선된 국회의원들은 정당의 기율보다는 자신의 후보 선출, 당선에 기여한 유권자들이나 기타 정당 외의 행위자들의 요구에 보다 반응하게 된다. 일찍이 키(Key 1967)는 후보 선출 과정의 개방화가 정당의 리더십과 응집성을 약화시킬 것이라 주장한 바 있으며, 실제로 크로티(Crotty 2006)는 미국에서 경선제의 도입이 미국 정당들의 응집성 약화로 이어졌다고 주장하였다. 라하트(Rahat 2008)는 경선제를 통해 당선된 후보자들·국회의원들이 크게 보아 3개의 정당 외부의 집단에 대해 높은 반응성을 보이게 된다고 주장하는데, 첫 번째는 점차 개인화되고 있는 캠페인 과정에 돈을 투자할 수 있는 자본 소유자, 두 번째는 지지 세력을 충분히 동원할 수 있는 조합·조직(unions, clans), 세 번째는 후보자 개인을 광범위한 유권자 집단에 홍보할 수 있게 하는 매스미디어이다.

다음 장에서는 본격적으로 한국의 경선 제도 도입 이후의 결과를 평가하기 위해 앞서, 2002년 당시 국민 참여 경선 제도의 도입 배경을 검토하고, 2002년 대선을 포함한 3번의 대선과 3번의 총선에서의 후보 공천 방식의

변화상을 기술한다.

## V. 경선제도의 도입 배경과 전개

한국의 경선제도 도입 배경에 대해 논의하기 전에 미국의 역사적 배경에 대해 살펴보고자 한다. 미국의 사례를 먼저 분석하는 이유는, 미국의 예비경선제(primary)가 일반 유권자들에게 최초로 참여를 개방한 2002년 새천년민주당 국민참여경선제의 모델이 되었기 때문이다. 따라서 본 장에서는 먼저 비교정치적인 관점에서 미국과 한국의 예비경선 도입의 정치적 배경을 분석하고, 이어서 한국 정당들의 경선제도의 변화 과정을 검토한다.

### 1. 경선 제도의 도입 배경

#### 1) 미국

미국에서 1960년대 후반 민주당 개혁의 일차적인 배경을 제공했던 위기는 미국 사회 전반의 사회·정치적 위기였다. 베트남전의 악화와 그에 따른 사회 전반의 반체제 운동의 격화, 사회적 혼란 속에서 미국 민주당이 심각한 내부적 위기를 겪었고 이것이 시카고 전당대회에서의 폭력사태를 통해서 폭발적으로 제기가 된 것이 미국 민주당이 직면한 위기 상황이었다(Polsby 1983, 17-8). 결국 1968년 선거는 민주당의 참패로 끝났으며 이후에 민주당은 대선후보 선출과정을 포함해서 다양한 측면의 정당개혁을 시도하는 제도적인 모색에 착수하게 되었다(Crotty 1983, 13-22).<sup>7)</sup>

당시 미국에서는 공직선거후보자를 당내에서 코커스(caucus)나 당 대회(convention)를 통하여 선정하였다. 모든 과정을 주법으로 규율하는 주도

---

7) 미국 예비선거제도 도입의 역사적 배경에 대한 대표적인 연구로는 바텔즈(Bartels 1988), 잭슨과 크로티(Jackson and Crotty 1996), 그리고 웨인(Wayne 1996) 등이 있다.

일부 있었으나 대부분은 당이 자율적으로 결정했고, 이 과정들은 잘 조직되고 강력한 이익집단과 결합되어 있는 당 내부의 소수 지도자들에 의하여 통제되고 있었다. 이에 반대하는 개혁론자들은 예비선거제가 모든 당원들에게 주법 아래에서 투표권과 정당의 공직선거후보자 결정에 도움을 줄 평등한 기회를 부여함으로써 선거정치에 대한 당내 소수자와 강력한 이익집단들의 영향력을 줄일 수 있으리라 믿었다(김형준 2010, 39). 이에 따라 1972년에는 민주당 대선후보 선출과정을 개혁하기 위해 맥거번-프레이저 위원회(McGovern-Fraser Commission)가 출범하였고 이전까지 지역정당의 간부들이 사실상 독과점하고 있던 후보지명의 권한을 개방화, 민주화하고 나아가 후보지명과정의 대표성을 높이기 위한 제도개혁을 도입하게 되었다. 예비선거제의 확산은 이러한 개혁의 부산물이었으며(Ranney 1975, 73; 백창재 1999, 23), 당내의 개혁 추진 기구를 실질적으로 장악한 민주당의 개혁파들에 의해 비교적 긴 기간에 걸쳐서 안정적으로 개혁을 추진할 수 있었던 것이다.

맥거번-프레이저 위원회의 개혁안은 각 주의 민주당 조직들이 (1) 대선 후보 선출을 위한 전당대회 대의원 선출에 관한 절차와 시기 등에 대해서 명시적인 절차를 확립하고 (2) 대의원 선출과정에서 흑인, 여성, 젊은 층의 대표가 정상적으로 이루어지기 위한 쿼터를 도입하고, (3) 가장 비민주적인 선출방식인 주위원회(state committee)에 의한 대의원 선출은 최대 10%까지만 허용하고 (4) 전당대회에서 각주의 대의원들이 정해진 한 후보에게 의무적으로 투표하는 집단투표(unit rule)제를 폐지할 것을 요구하는 것을 골자로 하고 있었다(Crotty 1983, 50-51). 이러한 개혁안이 민주당 전국위원회에 의해서 공식화되자, 각 주의 민주당이 내보인 대응은 예비선거제의 도입을 확대하는 것이었다. 1968년까지 17개 주에서 이루어지던 예비선거는 이후 72년의 23개 주, 76년의 29개 주, 80년의 31개 주로 확대되어 갔다(장훈 2002, 188). 이와 같이 예비선거제가 전국적으로 확산됨에 따라서 미국 민주당은 오늘날과 같이 대선후보 선출에 참여하는 대의원 선출과정이 개방되고 또한 소수민족, 젊은층, 여성의 참여가 보장되는

정당개혁을 이루게 되었다(안순철 2005; 손병권 2007).

한국 정당들의 경우, 2002년 새천년민주당을 시작으로 미국식 예비선거 제도에 유사한 ‘국민경선제도’를 실시해오고 있는데, 다음 절에서는 한국 정당들의 경선제도 도입의 배경과 그 전개 과정에 대해 검토한다.

## 2) 한국

사실 2002년 새천년민주당의 ‘국민경선제도’ 이전에 한국 정당사에 후보 선출을 위한 ‘경선’ 제도가 존재하지 않았던 것은 아니다. 민주화 이후 정당의 대통령후보 선출을 위해 실질적인 경선이 도입된 것은 1997년 신한국당의 대통령 후보 선출 전당대회였다. 1997년 신한국당은 당시 김영삼 대통령 이후 당내 헤게모니가 부재하고 대통령차남의 구속과 노동법 파동, 한보 사태 등 일련의 사건들로 인해 정권에 대한 불만감이 증폭되고 있는 상황에서 당의 존립, 선거에서의 승리를 위한 처방으로 경선제도를 도입하였다. 신한국당은 기존 대의원 수의 두 배인 당내 대의원 12,430명을 선거인단으로 구성하여 경선을 실시하였고, 이회창 후보가 당선되어 대권과 당권 모두를 장악하는 계기가 되었다. 그러나 경선과정의 불공정성을 들어 문제제기를 해온 2위 후보가 이인제 후보가 탈당하여 독자적으로 국민신당을 결성하여 제3후보로 출마하기도 하였다(이현출 2003).

그러나 한국에서 본격적인 후보 선출 방식의 개방화, 민주화의 기점이 된 것은 2002년 새천년 민주당의 ‘국민경선제도’였다. 새천년민주당의 국민경선을 기점으로 당원들뿐만 아니라 일반 유권자들도 후보 선출 과정에 참여할 수 있는 기회가 열렸고, 이와 같은 변화는 이후 한국 정당들의 후보 선출 방식뿐만 아니라 ‘정당-유권자’, ‘정당-후보자’, ‘후보자-유권자’ 등 정당 정치의 주요 행위자들 간의 관계에 대한 근본적인 변화를 초래하게 되었다. 그렇다면 우선적으로 답해야 할 질문은, 새천년민주당은 어떠한 정치적 배경 하에서 국민경선제도 도입을 포함하는 일련의 개혁안을 채택



하게 되었는데는 가하는 점이다.

2002년 새천년 민주당이 경선도입을 위해 진행한 정당 내적 개혁 과정을 이해하기 위해서는 먼저 개혁의 시발점이 되었던 사회정치적 변동에 대해 알아보아야 한다. 당시 새천년민주당이 대면하고 있던 위기는 1970년대 미국 민주당이 경험했던 사회 전반적인 정치체제의 위기, 제도권 정치에 대한 도전이라기보다는 새천년민주당의 선거경쟁력의 약화를 중심으로 한 다소 ‘제한적 성격의 위기’였다고 할 수 있다(장훈 2002). 즉, 위기는 주로 새천년민주당이라는 개별정당에게 집중되어 있었다고 볼 수 있다. 2001년 11월 8일 당시 새천년민주당 총재였던 김대중 대통령이 총재직 사퇴를 선언하자 민주당 내부에서는 차기대통령 후보의 선출 과정과 정치 개혁 방향을 놓고 격론이 벌어졌다. 김대중 대통령의 탈당에 따른 위기감, 그를 대신할 카리스마적 지도자의 결여, 당내 개혁그룹의 압력, 그리고 2001년 재보궐 선거에서의 연패가 민주당에게 위기의식을 심어준 계기들이었다.

이러한 배경 하에서 민주당에서는 당내의 개혁을 논의하기 위해 ‘당 발전과 쇄신을 위한 특별대책위원회’를 구성하였고, 특별대책위원회는 당내 구조와 활동을 결정적으로 바꾸어 놓을 제도의 변경을 다음과 같이 제안하였다. (1) 대선후보의 선출과정을 제한적으로 당원과 유권자에게 개방하고 또한 (2) 선거인단의 구성에 있어서 지역, 성별, 연령에 있어서 대표성을 제고하고 (3) 아울러 1인 지배체제의 핵심기제였던 총재직을 폐지하고 이에 따라서 당의 대표와 대통령 후보의 겸직을 금지하는 이른바 당권-대권의 분리를 채택하게 된 것이다(새천년민주당 2002, 58-63). 그 결과 대권과 당권의 분리를 선언하고, 정당 개혁 차원에서 총재직 폐지와 함께 선거개혁 차원에서 상향식 공천제라 할 수 있는 국민경선제가 도입되었다(새천년민주당 2002, 43). 한국 정치사상 처음으로 국민들, 즉 일반 유권자들이 정당의 대통령 후보 선출과정에 참여할 수 있는 계기가 마련된 것이다.

그러나 일반유권자가 참여하는 국민경선제도의 도입의 영향은 단지 새천년민주당의 새로운 리더십 창출, 후보의 경쟁력 강화라는 일시적인 효과

에 그치지 않았다. 실제로 국민경선제도의 도입은 이전까지 한국정당의 고질적인 문제로 지적되어 왔던 ‘당내 민주화의 결핍’의 문제에 대한 대응이었으며, 일반 국민, 유권자들의 참여를 고취하고 정당의 대표성을 제고할 수 있는 대안으로 기대되었다(정진민 1998; 김용호 2001; 장훈 2002). 미국 민주당에서 시작된 경선제도가 공화당에게까지 확산된 것과 마찬가지로, 새천년민주당에서 시작된 한국의 국민경선제도는 한나라당에게까지 확산되었고, 대통령 선거를 위한 후보 선출뿐만 아니라 국회의원 선거, 지방선거를 위한 후보 선출 방식에까지 적용되어 결과적으로 한국 정당들의 후보 선출방식의 전면적인 변화를 추동하였다. 그리고 그와 같은 후보 선출방식의 전면적인 변화는, ‘정당-유권자’, ‘정당-후보자’, ‘후보자-유권자’ 등 정당 정치의 주요 행위자들 간의 관계를 재설정하고, 한국 정당들이 새로운 정당 모델로 변화하게 하는 요인으로 작용하였다.

## 2. 한국 정당의 경선 제도의 변화 과정

본 절에서는 한국 국민경선제도의 변화 과정을 2002년 16대 대통령 선거에서의 새천년민주당의 국민참여경선제에서부터 2012년 18대 대통령 선거에서의 새누리당과 민주통합당의 국민경선제에 이르기까지 시계열적으로 검토한다. 국민경선제도는 2002년 대통령 선거 이래로 새천년민주당뿐만 아니라 한나라당, 민주노동당 등 여타 한국의 주요 정당들 모두에게 있어 후보 공천의 기본적인 제도로 채택되었으며, 제도의 적용에 있어서도 대통령 선거뿐만 아니라 국회의원 선거, 지방선거, 당대표 선출과정까지 확산되었으며, 구체적인 제도의 시행 방식 또한 국민 선거인단 공모, 여론조사 방식, 모바일 투표 방식, 결선투표제 방식에 이르기까지 10여년에 걸쳐 첨가 및 수정되어 왔다.

앞선 장에서 언급했던 바와 같이, 국민참여경선제 도입 이후 기존의 연구에서는 개별 선거에서의 경선제도에 대한 분석 혹은 두 번의 선거에서의 국민참여경선제에 대한 비교 등이 주된 연구 주제로 수행되어 왔고, 보다 장기적인 관점에서 국민참여경선제도의 실질적인 변화상을 분석한 연구는 미진했던 것이 사실이다. 따라서 본 절에서는 이와 같은 한계를 극복하고자 2002년 이래로 나타난 국민경선제도의 변화 과정을 각 선거별로 나누어 정당별 국민경선제 시행과정과 그 결과를 중심으로 검토해보고자 한다.

### 1) 2002년 16대 대통령 선거

2002년 제16대 대통령선거는 국민들이 직접 후보선출과정에 참여하는 국민참여경선제를 실시했던 첫 번째 선거였고 그만큼 국민들의 관심과 참여가 뜨거웠다. 당시 새천년민주당에 의해 새롭게 도입된 제도의 핵심은 대통령 선거를 위한 후보선출과정을 제한적으로나마 일반 국민들에게 개

방한다는 것이었다. 당의 당헌·당규<sup>8)</sup>에 따라 새천년민주당의 중앙당선거관리위원회가 경선을 총괄하여 관장하도록 하였다. 즉, 당 차원에서 모든 선거사무를 기획하고 관리하면서 시행하도록 한 것이다.

대통령 후보를 선출할 선거인단은 일반 국민들의 참여 신청을 받은 뒤 지역별로 인구와 성별, 연령 비율 등을 고려하여 지역별 선거인단을 선정하였다(이한휘 2012). 대통령 후보를 선출하기 위한 선거인단은 인구 1천 명 당 1인 이상의 비율로 구성하되,<sup>9)</sup> 선거인단의 총 인원수는 약 7만 명으로 구성되었다. 선거인단의 구체적인 구성은 다음과 같았는데, 먼저 전국 대의원대회 대의원 선거인단 약 1만 4천 2백 명(20%), 일반 당원 약 2만 8백 명(30%), 마지막으로 기존 당원이 아닌 일반 국민들로 구성된 공모 당원 선거인단 약 3만 5천 명(50%)으로 구성되었다. 또한 당시 새천년민주당 경선에서 주목해야할 점은 최초로 전자투표방식을 도입하여 시행하였다는 것인데, 일반 선거인단에 참여하지 않은 만 20세 이상 성인이면 누구나 참여할 수 있었다. 물론 인터넷 투표는 전체 70,000명의 선거인단 가운데 단지 1,750명을 인터넷 투표로 할당하여 그 규모는 크지 않았으나,<sup>10)</sup> 우리나라 선거 사상 최초로 인터넷 투표를 도입한 점은 획기적이었다(김영태 2002, 22).<sup>11)</sup>

---

8) 새천년민주당 대통령후보자 선출 규정. 2002. 01. 24 개정

9) 새천년민주당 대통령후보자 선출 규정 제6조.

10) 대통령후보 선출 규정에 따라, 공모 선거인단의 5% 범위 내에서 인터넷에 의한 당원의 직접 투표를 도입, 반영할 수 있었다.

11) 민주당이 발표한 최종 집계 결과에 따르면, 2002년 4월 18일에 시작되어 4월 26일 오후 4시까지 진행된 인터넷 투표에는 모두 41,018명이 참가하였다. 이러한 결과는 전체 투표 가운데 인터넷 투표가 차지하는 비중인 1,750명과 비교해 볼 때 약 23배의 유권자들이 참여한 것이기는 하나, 160만 명이 응모한 공모국민선거인단의 참여열기와 비교해 볼 때는 저조한 것으로 평가할 수 있다(김영태 2002, 31).

<표 V-1> 2002년 16대 대통령선거 선거인단 구성

정당	2002년 16대 대통령 선거	
	새천년민주당	한나라당
대의원	14,000(20%)	15,000(30%)
일반당원	21,000(30%)	10,000(20%)
공모선거인단	35,000(50%)	25,000(50%)
총계	70,000	

당시 새천년민주당에 의해 처음으로 도입된 국민경선제가 국민들의 높은 관심과 참여를 받았다는 것은 전체 선거인단의 50%에 해당하는 선거인단, 즉 일반 유권자를 대상으로 공모했던 공모선거인단의 참여율을 보면 알 수 있다.<sup>12)</sup> 2002년 당시 공모 선거인단은 35,000여명(실제 33,250명)으로 배정되어있었는데, 공모 선거인단에 응모한 일반 유권자의 숫자는 1,840,000명에 달했고 이들의 공모 경쟁률은 무려 48대 1에 달하였다. 다시 말해 약 1,840,000명의 유권자들이 새천년민주당의 대통령후보 경선이라는 정당의 주요 행사에 직접 나서서 참여한 것이다. 이들의 상당수가 각 후보 진영이 자금과 인맥을 통한 동원된 응모단이라는 지적이 제기되었지만, 이를 감안하더라도 1,840,000명이 참여하는 행사는 분명 획기적인 것이었다(장훈 2002, 189).

아래의 <표 V-2>는 가장 먼저 국민참여경선제를 실시한 새천년민주당의 국민경선 선거인단 공모 경쟁률을 보여 주고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 33,000여명의 선거인단은 연령별, 지역별, 성별 비율에 맞추어서 배분되었는데, 선거인단 공모에 있어서 가장 높은 경쟁률을 기록한 집단은

12) 일반 유권자를 대상으로 선거인단을 공모하였으나, 공모 선거인단에 선정된 유권자는 일정 시한까지 입장원서를 쓰고 입당해야만 경선 투표 과정에 참여할 수 있었다. 이와 같은 측면에서 2002년 국민참여경선은 '제한형', 혹은 '폐쇄형' 경선제도 방식으로 분류된다.

‘40대 이상 남성’ 집단으로, 무려 63:1의 경쟁률을 기록하였다. 즉, 전통적으로 정치 활동에의 참여가 두드러졌던 집단이라고 할 수 있는 장년층, 노년층 남성의 참여 의향이 국민경선제도에서도 가장 강력하게 나타났던 것이다.

<표 V-2> 새천년민주당 국민경선 선거인단 공모 경쟁률

	선거인단수(명)	경쟁률
전체	33,250	48 : 1
40대 이하 남자	8,630	47 : 1
40대 이상 남자	7,763	63 : 1
40대 이하 여자	8,232	43 : 1
40대 이상 여자	8,625	41 : 1

출처: 새천년민주당(2002); 장훈(2002, 190) 재구성.

2002년 3월 시작된 새천년민주당의 국민참여경선제가 노무현 후보의 이른바 ‘노풍’을 일으키며 여론의 열광적인 관심을 받게 되자, 한나라당도 2002년 4월부터 1달에 걸쳐 새천년민주당과 유사한 방식의 국민참여경선 제도를 도입, 시행하였다.

한나라당의 경우, 대통령 선거 후보자는 전당대회 대의원 30%, 일반당원 선거인 20%, 신규모집당원 선거인 50%으로 구성된 약 48,000명의 전국선거인단 대회에서 선출되었다. 한나라당의 국민경선제도의 선거 방식은 단순다수득표제로서 새천년민주당의 ‘호주식 선호투표제(과반수)’와는 일정한 차이를 보였는데, 제한형 국민경선을 지역별로 순차적으로 실시하여 마지막까지 공표된 개표결과를 합산한 후 최고득표자를 당선인으로 결정하는 방식을 채택하였다(도회근 2002, 108).

선거인단의 투표율은 새천년민주당 58.35%, 한나라당 53.5%로 비슷하였으나, 새천년민주당의 경우 노무현 후보의 선출이 확실시되기 이전인 초

반의 전국순회 경선 과정에서는 70% 내외의 매우 높은 투표율을 기록하였다. 각 집단별 투표율을 분석해보면, 한나라당의 경우 40대 이상을 중심으로 한 전통적인 보수적지지층을 중심으로 높은 투표율이 나타났으며(김용재 2004, 34), 새천년민주당의 경우에는 남성 유권자와 30대 유권자의 높은 투표율이 두드러졌다.

물론 선거 과정에서 나타난 각 예비 후보들의 조직 동원 경쟁, 이익 단체 및 사조직들의 영향력 확대 등의 한계에도 불구하고, 16대 대선의 국민참여경선제도의 도입은 그간 한국 정당이 경험하지 못했던 ‘경선 보너스’ 혹은 ‘컨벤션 효과(전당대회나 경선제도 같은 정당의 대규모 정치 이벤트 이후 정당 혹은 후보자의 지지율이 상승하는 효과)’를 보여줌으로써 이후의 선거에서도 정당들이 국민경선제도의 도입을 적극적으로 고려하게 되는 계기를 마련해주었다. 경선 시행 이전까지 당내 비주류에 속했던 노무현 후보가 ‘노사모’라는 개인 팬클럽 형식의 사조직의 열광적인 지지와 함께 전국순회경선을 통해 새천년민주당의 후보로 선출되고, 다른 야당 후보(정몽준 후보)와의 단일화 협상 끝에 결국 본 대통령 선거에서 당선되는 과정은, 3김으로 대표되는 이전의 한국 정당에서는 상상할 수 없었던 사건이었다. 결론적으로, 2002년 국민참여경선제도를 기점으로, 이후의 한국 정당, 특히 민주당 계열의 정당에 있어서는 후보 선출에 있어서의 ‘불확실성’이 크게 증대되어, 이른바 정당 밖에 있던 ‘국외자’의 힘이 강화되는 추세를 보이게 된다.

## 2) 2004년 17대 국회의원 선거

2004년 제17대 국회의원 선거를 위한 후보선출에서도, 한나라당보다는 새천년민주당에서 분당한 열린우리당에서 국민경선제도의 적극적인 도입을 추진하였다. 열린우리당은 민주당에서의 분당과 창당의 명분이 정치 개혁이었으며 그것의 핵심 내용 중 하나가 상향식 공천을 통한 당내 민주주의의 실현이었다(김용재 2004, 31). 따라서 상향식 공천제도의 도입은 선택이 아닌 필수였으며, 따라서 2004년 선거에서도 열린 우리당이 국민경선제의 도입과 시행에 있어 한나라당에 비해 우선적으로 집중적인 논의를 이끌어갔다.

제17대 총선의 국민경선에서도 선거인단에 대한 일반 유권자들의 참여는 확대되었다. 그러나 먼저 국민경선제를 도입했던 열린우리당의 경우, 진성당원이 부족하고 신생정당이라는 명분으로 처음에 구상하였던 경선제보다 다소 제한적인 경선제를 실시하였다. 다시 말해 참여의사가 있는 모든 일반 유권자를 대상으로 하는 것이 아니라 무작위 추출방식으로 전화 응답조사를 통해 유권자의 특성에 따라 당원, 지지자, 무당파로 응답한 유권자들을 할당 배분 하였다.

열린우리당의 후보자 선정 방식은 국민참여경선 또는 완전 개방형 방식으로 후보선출과정 진행 과정을 규정함으로써 다른 정당들에 비해 개방적으로 보이기도 하였다. 그러나 정당법 31조의 규정에 의하여 선거권자는 정당원이어야하고, 일반 국민으로부터 공모한 선거인단도 당원이어야만 공천을 위한 선거권을 가질 수 있었으므로 제한적이고 다소 폐쇄적인 형태의 제도로 운영되었다고 볼 수 있다. 물론 국민경선이 모든 지역구의 후보 선출과정에 적용된 것은 아니며, 국민경선제도는 ‘심사위원회 단수후보 추천’ 방식과 더불어 열린우리당의 후보 선출방법 중 하나였다(83개 지역구에서 경선 실시). 당시 선거인단의 구성은 무작위 일반 유권자를 100%로 하여 경선 지역구 유권자의 규모를 “당해 지구당 기간당원 전원을 포함하여 해당 선거구 인구수의 0.5% 이상으로 구성”하였다(이원종 2005, 145).



반면 한나라당 국회의원 후보 선출에서의 국민경선제 도입은 당시 문제가 되었던 한나라당의 불법 정치 자금 비리로 인해 정당 이미지를 쇄신할 필요성과 더불어 열린우리당과의 개혁적 이미지 경쟁에서 열세를 만회하기 위해 부분적으로 이루어졌다(이원종 2005, 145). 한나라당의 후보자 선정방식과 선거인단 구성은 열린우리당과 다른 유형으로 진행되었는데, 국민참여형 지구당 선거인단대회에서 비밀투표로 선출하는 것을 원칙으로 하는 등 선거인단 구성 방식이 열린우리당에 비해 보다 제한적이고 폐쇄적인 모습을 보였다. 한나라당의 경우도 일부 지역구에 국한하여 국민참여경선이 시행되었는데, 한나라당 후보가 출마한 212개 지역구 중 13.2%에 해당하는 28개 지역구에서만 경선이 실시되었다.

국민참여경선을 위한 선거인단의 구성은 한나라당의 경우 총 선거인단의 규모를 2,000명으로 하되 그 구성비는 당원 10%, 전화응답을 통한 무작위 일반유권자 90%의 비율로 배분하였으며, 열린우리당은 무작위 일반유권자를 100%로 하여 경선 지역구 유권의 규모를 “당해 지구당 기간당원 전원을 포함하여 해당 선거구 인구수의 0.5% 이상으로 구성”하였다(이원종 2005).

<표 V-3> 2004년 제17대 총선 지역구 후보 공천 방식

	한나라당	열린우리당	민주당
후보자격	피선거권을 가진 당원	피선거권을 가진 당원	피선거권을 가진 당원
공천결정권	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공직후보자 추천 심사위원회</li> <li>- 중앙당 운영위원회 거부권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공직후보자 자격 심사 위원회 추천</li> <li>- 재심위 무효화 또는 중앙위원회 거부권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공직후보자 추천 심사위원회</li> <li>- 상임중앙위원회 거부권</li> <li>- 경선 시 선출방법은 지구당 상무위원회 결정</li> </ul>

선출방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 심사위원회 단수 후보 추천</li> <li>- 국민참여경선 (당원 10%, 일반유권자 90%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 심사위원회 단수 후보 추천</li> <li>- 국민경선 (일반 유권자 100%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 심사위원회 단수 후보 추천</li> <li>- 여론조사(당원 혹은 일반유권자)</li> <li>- 당원 경선 혹은 국민참여경선 (당원 50%, 일반 유권자 50%)</li> </ul>
기타		경선 시 여성우대	

출처: 각 정당의 당헌·당규, 보도자료 등을 참조하여 재구성(이원종 2005, 146).

제17대 총선에서의 국민참여경선제의 진행 과정을 정리해보면, 국민참여 경선제도보다는 중앙당의 결정에 의한 공천이 전체 후보자 선출 방식에 있어서 절대적으로 높은 비중을 차지했다는 것을 알 수 있다. 전국적 규모의 후보자 선출과정이라고 할 수 있는 대통령 선거에서의 후보자 선출과 달리, 총선·지방선거에서의 후보자 선출은 당 지도부의 공천권과 밀접하게 연관되어 ‘당내 민주주의’를 보여주는 보다 명확한 지표가 된다. 2004년 총선에서 각 정당들은 당내 민주주의를 강화시킬 수 있는 제도적 장치로 당내 경선을 명문화하였으나, 그럼에도 불구하고 당내 경선을 통한 입 후보자의 공천은 소수의 지역구에서 제한적으로 시행되었으며, 중앙당의 추천(민주당의 경우 여론조사 후 중앙당 추천), 당원경선 등 당 지도부, 당원 중심의 후보자 선출 방식이 지배적으로 활용되는 양상을 나타내었다.

### 3) 2007년 17대 대통령 선거

2007년 제17대 대통령선거를 앞두고 치열해진 선거 환경 속에서 주요 정당들은 보다 많은 국민적 지지와 관심을 모으기 위하여 정당정치의 민주화를 표방하는 국민 참여 방식의 후보선출제도를 다시 한 번 시도하였다. 17대 대선에서는 당시 대통합민주신당과 한나라당, 민주노동당, 민주당이 경선 제도를 실시하였다. 2002년 대통령 선거에서 경선을 통한 후보자의 지지율 상승 효과를 경험한 각 정당들은, 2002년 대통령 선거에 이어 2007년 대통령 선거에서도 일반 유권자들을 포함한 현장투표와 여론조사를 도입함으로써 국민적인 관심을 이끌어내고자 노력하였다.

2007년 경선 과정에서 눈에 띄는 변화는, 완전국민경선제(오픈프라이머리)를 도입한 대통합민주신당의 움직임이었다. 당시 열린우리당 의원들의 수차례의 탈당과 기존 정당의 해체를 통해 새롭게 출범한 대통합민주신당은 당규 제12호 ‘대통령후보자 선출규정’의 제3장에 의해 국민경선위원회를 구성하여 후보 경선을 실시하였다. 완전국민경선제의 기치 하에서, 대통합민주신당 국민참여경선의 선거인단은 선거인단 모집 이전 입당한 당원을 비롯하여 선거인단 모집 이후 선거인단 참여를 신청한 신규당원 등을 모두 포함한 당원 선거인단과, 당해 대통령선거에서 다른 정당의 경선에 참여하지 않음을 서약한 자로서 서류, 전화, 인터넷 등의 방법으로 경선 참여를 신청한 모든 사람들을 포함시킨 일반 선거인단으로 구성되어 있었다(대통합민주신당 ‘대통령후보자 선출규정’ 제5장 제18조; 이동운 2008, 14).<sup>13)</sup>

대통합민주신당의 경선 과정은 예비경선과 본 경선으로 나누어졌는데, 예비경선을 통해 9명의 후보자 중 최종 5명의 본경선 후보자를 선정하였고, 이후 본 경선에서는 168만 명의 일반선거인단과 당원들이 참여하는 지역경선(중앙선거관리위원회 위탁 관리)과 한국 정당사 최초의 일반 국민

---

13) 대통합민주신당 ‘대통령후보자 선출규정’(2007년 9월 14일 개정 규정) 제5장 제18조 참조.

들을 대상으로 한 모바일 투표, 그리고 여기에 일반 국민 5000명을 대상으로 하는 여론조사를 10%의 비율로 최종 득표에 포함시켰다(강원택 2009, 39).

그러나 이전까지 검증되지 않은 새로운 경선 룰의 도입에 따라, 후보 경선의 세부규칙을 둘러싼 제도적 합의의 부재와 준비 부족에 기인한 후보들 사이의 갈등과 대립이 나타났다(이동운 2008, 15). 여론조사 결과의 반영 여부, 조직 동원과 관련된 공정성 시비가 나타나며 손학규 후보와 이해찬 후보가 반발, 경선과정이 중단되었으며, 결국 대통합민주신당은 본래 예정되어 있던 5~8차 투표를 10월 14일에 동시에 진행하는 ‘원 샷 경선’으로 경선 과정을 마무리하였다.

<표 V-4> 2007년 대통합민주신당 대통령 후보 경선 결과

구분	정동영	손학규	이해찬
지역경선	132,966(49.5%)	81,243(30.2%)	54,628(20.3%)
모바일	62,138(35.0%)	70,031(39.5%)	45,284(25.5%)
여론조사	21,850(44.1%)	17,525(35.4%)	10,216(20.6%)
총계	216,984(43.8%)	168,799(34.0%)	110,128(22.2%)

출처: 중앙선거관리위원회(2008a).

위의 표는 대통합민주신당 경선의 최종 득표 현황을 보여준다. 흥미로운 부분은 투표 방식에 따라 선호되는 후보의 차이가 나타났다. 모바일 투표에서는 손학규 후보가 오히려 정동영 후보보다 더 많은 득표율을 나타냈다. 그러나 선거인단에 의한 지역 경선에서 정동영 후보는 손학규 후보와 큰 득표율 차이를 내며 승리하였고, 여론조사에서도 정동영 후보가 승리하여 최종 집계에서 약 9.8% 포인트 차이로 1위를 차지하였다.

이로 인해 최초 예비 경선에서 손학규 후보에게 근소한 차이로 밀려 득표를 2위를 차지했던 정동영 후보가 지역경선과 여론조사에서 앞서면서 대통합민주신당의 대통령 후보로 선출되었다.

한나라당은 ‘대통령후보자 선출규정’ 제4조 1항에 따라 국민 참여 선거인단을 구성하여 후보경선을 실시하였다.<sup>14)</sup> 한나라당의 후보자 선출 과정 또한 대통합민주신당과 크게 다르지 않았는데, 일반당원 외에도 약 7만여명의 일반국민에게도 경선에 참여할 수 있는 권한을 부여한 것이다. 전체 선거인은 대의원 20%, 일반당원 30%, 일반 국민이 참여하는 선거인단이 30%로 구성되었으며, 여론조사는 6000명까지 조사하여 유효투표수의 20%로 포함시켰다(강원택 2009, 39; 이한휘 2012).

<표 V-5> 2007년 한나라당 대통령 후보 경선 결과

	이명박	박근혜	원희룡	홍준표	총 유효투표수
경선선거인단 (현장투표)	64,216 (49.06%)	64,648 (49.39%)	1,319 (1.01%)	710 (0.54%)	130,893
여론조사	16,868 (51.55%)	13,984 (42.73%)	1,079 (3.30%)	793 (2.42%)	32,724
후보별 총득표	81,084 (49.56%)	78,632 (48.06%)	2,398 (1.47%)	1,503 (0.92%)	163,617

출처: 중앙선거관리위원회(2008a).

마찬가지로 한나라당의 경선 또한 전국적 규모에서 상당한 수의 유권자가 참여했기 때문에, 중앙선거관리위원회가 전체 경선 과정을 수탁하여 관리하였다. 한나라당 경선에는 이명박, 원희룡, 박근혜, 홍준표, 고진화 후보가 출마하였으나, 고진화 후보가 사퇴하여 4명의 후보가 경선운동을 전개하였다. 앞서 대통합민주신당의 경선과정에서 투표 방식(모바일 투표,

14) 한나라당 ‘대통령후보자 선출규정’(2007년 5월 21일 전면개정 규정) 참조.

투표소 투표, 여론조사 등)에 따라 선호되는 후보자가 달랐던 것과 마찬가지로, 한나라당의 경선 과정에서도 유사한 모습이 나타났다. 당시 박근혜 후보는 선거인단 현장투표에서 총 유효투표수 13만 893표 중 6만 4,648표를 획득, 6만 4,216표를 득표한 이명박 후보보다 432표를 앞섰다. 그러나 총 5,490명의 표본을 대상으로 이루어진 여론조사에서 이명박 후보는 51.55%의 지지를 얻어, 박근혜 후보를 2,882표차로 앞서 후보별 총 득표수에서 2,452표라는 근소한 차이로 한나라당 대통령 후보 경선에서 당선되었다.

이처럼 17대 대통령 선거의 경선 과정에서는 오픈프라이머리, 모바일 투표, 여론조사 등 당원이 아닌 일반 유권자의 민심을 후보 선출과정에 반영하려는 각 정당들의 시도가 두드러졌다. 그러나 충분한 제도적 기반과 숙의가 선행되지 않은 상태에서 소위 선거에서의 ‘바람’을 일으키려는 의도로 도입된 제도들은 본디 목표로 한 민주적 가치의 실현보다는 후보자들 사이의 갈등을 부추긴 측면이 컸다. 또한 사실상 ‘당심’을 반영한 선거인단 투표 결과가 당원이 아닌 일반 유권자들의 ‘민심’이 반영되어있는 여론조사 결과에 의해 당락이 바뀐 2007년 한나라당의 경선 결과는, 이후의 경선과정에서 여론조사의 문항 구성, 전체 득표에서 여론조사가 차지할 비중 등에 대한 후보자들 간의 치열한 공방전을 예고하였다.

#### 4) 2008년 18대 국회의원 선거

박경미(2008)가 지적하고 있는 바와 같이, 18대 총선의 공천은 민주화 이후 흐름, 보다 정확히는 2002년 국민참여경선제의 도입 이후의 흐름과는 구분되는 형태로 진행되었다. 즉, 지방자치선거까지 확대되었던 국민경선제가 18대 총선에서는 한나라당과 통합민주당 모두에서 사라져버린 것이다.

두 주요정당에서 후보선출권은 사실상 ‘공천심사위원회’라는 배타적인

조직에 의해서 행사되었는데, ‘왜 경선제도가 시행되지 않았나?’에 대해서는 각 정당별로 상이한 이유가 존재했던 것으로 보인다. 당시 친이계(이명박 계) - 친박계(박근혜 계) 간의 계파 갈등이 심했던 한나라당의 상황에서, 당내에서 우위를 점하고 있던 친이계는 친박계를 제어하기 위해 국민경선제를 실시하지 않고 공천심사위원회라는 배타적인 조직을 통해 공천권을 통제하고자 했던 것이다. 실제로 친이계 중심의 공천결과에 친박계는 크게 반발하였고, 그 결과 기존의 친박계 의원들이 다수 탈당하여 “친박연대”와 “친박무소속연대”의 이름으로 본 선거에 출마하여 박근혜 후보의 지역기반이라 할 수 있는 대구·경북 지역을 중심으로 상당한 선전을 거두기도 하였다.

통합민주당에서의 경선미실시에 대해서는 여러 가지 해석이 있을 수 있으나, 길정아(2011)와 박경미(2008) 모두 당내 중진 의원들의 기득권 수호의지가 결정적인 역할을 미친 것으로 해석하고 있다. 당시 2008년 총선은 이명박 대통령의 허니문 기간에 열리는 선거인만큼 기존의 제1당이었던 통합민주당의 전망은 매우 어두웠다. 따라서 얼마 되지 않는 그나마 승산이 있는 지역구의 공천을 두고 경쟁이 매우 치열해질 것은 분명했고, 자신의 지역구를 지키려는 기존의 중진의원들이 경선제도의 도입을 거부한 채 공심위 중심의 폐쇄적 공천방식을 택했다는 것이다.

## 5) 2012년 국회의원 선거

18대 총선에서 실시되지 않았던 국민경선제는 2012년 19대 총선에서 다시금 대부분의 정당에서 실시되었다. 국민경선제 없이도 18대 총선에서 압승을 거둔 한나라당의 ‘경험’을 생각해보면 19대 총선에서의 이와 같은 변화가 쉽게 이해되지 않을 수도 있다. 그러나 2008년 총선 이후 이명박 대통령의 지지도가 급락하고, 이와 함께 한나라당의 지지율도 하락하면서 한나라당은 2010년 지방선거와 2010년 10.26 서울시장 보궐선거, 2011년

4.28 재보선에서 참패하였고, 이와 같은 정치적 상황에서 새누리당으로서는 이른바 ‘혁신 공천’이라 불리는 공천 방식의 변화가 절실히 요구되었다.

일찍이 비상대책위원회 체제로 총선을 준비한 새누리당은, 민주통합당에 비해서는 적은 수이지만 총 47개 선거구에서 경선을 실시하였다. 새누리당 황영철 대변인은 경선 선정 기준을 다음과 같이 발표하였는데, 1) 예비 후보간 우열의 차이가 별로 없어 경선을 통해 선택하는게 바람직한 지역, 2) 득표력 있는 후보들이 낙천할 경우 무소속 출마로 표를 잠식할 수 있는 지역, 3) 새누리당 후보의 경쟁력 및 인지도를 제고해야 하는 지역에서 경선을 실시한다고 발표하였다.

새누리당의 경선은 각 지역구별로 약 1500명 규모로 구성되었는데, 당원 20%, 일반국민 80%의 비율로 구성되었다. 그러나 47개의 선거구 중에서도 참여가 부족한 선거구가 많아, 30개의 선거구에서는 여론조사에 의해서만 후보자가 선출되기도 하였다.

민주통합당의 경우 새누리당의 두 배에 가까운 87개 선거구에서 국민경선이 실시되었다. 경선후보자 선정방법은 서류·면접 심사결과(공천적합도 평가 포함)를 점수화하여 선정하는 것을 기본으로 하여, 각 선거구의 경선후보자수는 2명 선정을 원칙으로 하되 공천심사위원회의 판단에 따라 예외를 둘 수 있다고 하였다. 또한 경선 과정에서 여성 후보자, 중증장애인 후보자에게는 15%의 가산점을, 만 40세 미만의 청년 후보자나 사무직당직자에게는 10%의 가산점을 부여하기로 하였다. 그리고 구체적인 국민경선방법에 대해서는 “모바일투표 + 현장투표”를 기본으로 하되, 후보자 간 합의 시에는 100% 국민여론조사로 대체할 수 있으며, 만약 선거인단 모집결과 선거인단의 수가 해당 선거구 유권자 총수의 2% 미만인 경우에는 “모바일 + 현장투표 70% + 여론조사 30%”로 선출하기로 합의하였다(민주통합당 2012).

민주통합당의 공천 과정에서 주된 논란이 된 것은 ‘공천적합도평가’나 ‘공천심사위원회의 판단에 따른 예외조항’ 등에서 나타난 공천심사위원회



의 공정성 시비였다. 공천적합도평가에서 가장 큰 비중을 차지한 것은 ‘여론조사를 근거로 한 후보 경쟁력 평가’였는데, ‘컷오프(cut-off)’ 제도를 통해 인지도가 낮은 정치신인들이 ‘본 경선 무대’에 오르기도 전에 대거 낙마하고 만 것이다. 결과적으로 전체 246개 지역구 중 3분의 1을 약간 넘는 87개 선거구에서만 국민경선이 실시될 수 있었고, 이는 후보 공천 과정에서의 불거진 ‘불공정 시비’를 불러일으키며 민주통합당 지지율 하락의 잠재적 요인이 되기도 하였다.

2010년 지방선거 이후 지속된 민주통합당-통합진보당(이전 통합민주당-민주노동당-진보신당)의 야권연대는 2012년 총선에서도 이어졌는데, 76개의 선거구에서 여론조사를 통해 경선을 실시, 단일후보를 선출하였다. 물론 각 정당은 여론조사에 있어서 편향성을 제거하고 절차적 공정성을 확보하기 위해 많은 노력을 기울였지만,<sup>15)</sup> 결국 관악을 선거구 단일화 과정

15) 다음은 민주통합당의 19대 총선 국민여론조사시행세칙의 일부이다. 아래에서 나타나는 바와 같이 민주통합당을 비롯한 각 정당은 연령별, 성별 비례에 따라 표본을 추출하고 여론조사 기관 선정 및 설문 문항 구성에 있어서도 공정성을 기하려 노력하였으나, 예비후보자들의 조직 동원 가능성을 봉쇄하는데는 실패하였다.

제6조(조사방법) ①국민여론조사의 표본은 2011년 12월 31일의 해당 선거구의 유권자구성비를 기준으로 다음 각 호에 따라 사전에 무작위로 할당 추출한다.

1. 성별 : 남성, 여성
  2. 연령별 : 19세 이상 39세 이하, 40세 이상 59세 이하, 60세 이상
  3. 지역별 : 해당 선거구의 광역의원선거구단위별, 단, 복합선거구의 경우 시군구 단위별 구분
- ②조사대상자 중 유효응답이 700샘플이 될 때까지 실시한다.
- ③다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 유효응답으로 인정하지 아니한다.
1. 기권(무응답 및 응답거부를 말한다)
  2. 성별·연령별·지역별로 각 할당이 완료된 시각을 기준으로 할당을 초과하여 응답한 결과
- ④본 질문 전에 다음 각 호에 따른 사항을 우선 질문한다.
1. 연령별 할당 비율을 준수하기 위한 응답자의 연령
  2. 조사 대상자를 선별하기 위한 응답자의 지지정당
  3. 지역별 할당비율을 준수하기 위한 응답자의 주소지(지역)
- ⑤성별·지역별 할당 비율을 준수하기 위하여 응답자의 목소리로 확인한다.
- ⑥후보자 결정을 위한 본 질문의 평가항목은 ‘당내 후보자 적합도’로 한다.

에서 여론조사 응답 동원 및 조작 의혹이 불거졌고, 이에 따라 다시 한 번 여론조사 경선의 한계에 대한 지적이 이어졌다(강원택 2009; 문우진 2011; 지병근 2010). 또한 민주통합당과 통합진보당에서 도입한 모바일 투표 역시, 동일 IP를 통한 접속 의혹이 제기되며 ‘조직 동원’에 대한 비판이 제기되었고, 애초에 목표했던 일반 유권자들의 참여 확대 및 관심 증대의 목표를 부분적으로 달성하는데 그치고 말았다.

즉 19대 총선에서의 경선은 기존에 무비판적으로 수용되어 왔던 여론조사 및 모바일 투표 방식의 경선제도에 대한 경각심을 불러일으키는 계기가 되었다. 또한, 인지도 중심의 여론조사 등으로 인해 현재의 경선제도가 애초의 목적과는 달리 정치신인에게 기회를 주고 정치쇄신의 계기가 되고 있지 못하다는 지적과 함께 국민경선 자체에 대한 회의적인 시각이 부각되기도 하였다. 마지막으로, 국민경선을 보다 적은 수의 지역구에서 소극적으로 실시한 새누리당이 본 선거에서 과반을 차지한 결과는, 각 정당이 국민경선을 도입하게 된 가장 주된 이유였던 경선 보너스, 컨벤션 효과의 존재에 대해 당직자들로 하여금 강한 의구심을 품게 하였다.

## 6) 2012년 대통령 선거

18대 대선을 앞둔 두 거대 정당, 새누리당과 민주통합당의 상황은 10년 전, 16대 대선과 크게 다르지 않았다. 16대 대선 당시 이회창 후보의 이른바 ‘대세론’이 퍼졌던 것처럼, 박근혜 후보는 이명박 대통령 집권기 내

---

⑦후보자를 소개할 때는 25자 이내의 대표경력 2개만을 불러준다. 이 경우 대표 경력 선정은 후보자 측의 의견을 반영하되, 경력입증이 가능하여야 한다.

⑧조사의 보기는 다음 각 호에 따라 구성한다.

1. 후보자의 호명순서는 기호 순으로 한다.
2. 후보자의 성명이 순환(Rotation)되도록 호명한다.
3. 할당 미달 등의 이유로 추가하여 조사하는 때에도 후보자의 기호 순으로 순환되도록 호명한다.
4. 보기에는 “000후보”와 같이 이름만을 명기한다.

내 유력한 차기 대권후보로서 높은 지지율을 유지해왔다. 이미 후보가 결정된 것이나 다름없는 상황에서, 새누리당의 국민경선은 별다른 잡음 없이 대선 후보에게 힘을 실어주는 형식적인 절차의 성격이 강할 수밖에 없었다. 그러나 민주통합당은, 과거 10년 전과 마찬가지로 상대 후보의 ‘대세론’을 꺾기 위해서는 국민참여경선을 통한 국민적 관심의 집중, 후보자 경쟁력 강화와 같은 컨벤션 효과가 절실히 요구되는 상황이었다. 따라서 민주통합당은 과거보다 일반 국민들의 참여를 더욱 장려하는 방식으로 경선 제도를 수정, 시행하게 되었다.

먼저 새누리당의 경선 과정을 살펴보면, 당 지도부는 현행 당헌에 규정되어 있는 대로 대의원 20%, 책임당원 20%, 일반국민 30%로 선거인단을 구성하고, 여론조사 결과를 20%의 비율로 반영하기로 결정하였으나, 소위 비박(非朴) 후보 3인, 김문수, 이재오, 정몽준 후보가 완전국민참여경선제(오픈프라이머리) 방식으로의 개정을 요구하여 논란이 되기도 하였다. 그러나 당내 경선관리위원회는 당헌의 규정을 따르기로 결정하였고, 당헌에 따라 2012년 8월 19일 오전 6시부터 오후 6시까지 전국의 투표소에서 국민참여선거인단 20만 449명이 참여하여 경선을 실시하였다. 41.2%의 투표율을 기록한 경선의 결과는 8월 20일 전당대회에서 발표되었고, 박근혜 후보가 사상 최고 기록인 86.3%를 득표하여 김문수(6.8%), 김태호(3.2%), 임태희(2.8%), 안상수(0.9%) 후보를 제치고 대통령 후보로 선출되었다(오마이뉴스 2012/08/19; 연합뉴스 2012/08/20).

한편, 민주통합당은 2012년 7월 18일, 소위 ‘전지현’식 당내 대선후보경선 규칙을 확정하였다. ‘전지현’식 방식은 다음과 같은 내용을 담고 있는데, ‘전’은 전화 투표, ‘지’는 지정된 투표소에서 하는 투표소 투표, ‘현’은 후보 연설을 듣고 하는 현장 투표다. 또한 민주통합당은 전체 선출 과정을 예비경선, 지역순회 투표, 결선투표(어떤 후보도 과반 이상의 지지를 받지 못할 경우)까지 3번의 선거 절차로 구성하였는데, 먼저 예비경선(컷오프)에서는 국민여론조사와 당원여론조사가 각 50%의 비율(각 2400명)로 반영되는 여론조사를 이틀 간 시행하여 5명(손학규, 문재인, 박준영, 김두관, 정

세균)의 본경선 후보를 확정하였다(한겨레 2012/07/18; 경남도민일보 2012/07/31).

선거인단은 총 108만 3,579명으로, 콜센터 및 인터넷 신청에 의거한 ‘모바일 투표’, 민주통합당에 당비를 납부하는 권리당원들을 대상으로 한 시군구 투표소에서 이루어지는 ‘투표소 투표’, 그리고 컨벤션 효과를 노린 서울·경기·인천의 대의원을 대상으로 한 전당대회 당일의 ‘현장 투표(컨벤션 투표)’ 이상의 세 가지 투표 방법으로 구성되었다(민주통합당 2012). 그러나 108만 여명의 선거인단 중 약 90%를 모바일 투표 선거인단이 차지하는 구성 비율상의 불균형 문제가 있었고, 모바일 투표 과정에서 시스템 상의 허점(모바일투표 안내메시지를 끝까지 듣지 않고 투표한 뒤 전화를 끊었을 때 이들의 표가 미투표 처리된 부분)이 쟁점화되며 지역순회 2차 울산 경선에서는 문재인 후보를 제외한 다른 후보들이 불참하기도 하였다.

<표 V-6> 민주통합당 대선 경선 최종 득표 결과

	모바일	현장투표	순회투표	합계
정세균	39,180	2,550	1,297	43,027 (7.00%)
김두관	82,255	4,208	1,379	87,842 (14.30%)
손학규	127,856	6,040	2,309	136,205 (22.17%)
문재인	336,717	7,790	2,676	347,183 (56.52%)

출처: 연합뉴스(2012/09/16).

전체 투표율은 56.68%를 기록하였고, 결과적으로 모바일 투표에서 압도적인 지지를 받은 문재인 후보가 유효투표수 61만4257표 가운데 56.52%인 34만7183표를 얻어 1위를 기록, 결선투표 없이 9월 16일 민주통합당

대통령 후보로 선출되었다. 그러나 경선 진행 과정에서 모바일 투표 등 여러 가지 절차상의 잡음이 끊이지 않으면서 기대했던 만큼의 컨벤션 효과는 나타나지 않았고, 곧이어 안철수 후보와의 단일화 협상이 진행되면서 다시 한 번 경선 및 여론조사와 관련된 후보자 진영 간의 논쟁이 심화되는 모습이 나타났다. 즉, 국민경선 도입 후 10년이 지난 시점에서도, 여전히 경선의 룰의 정착되지 못하고 매번 후보자들 간의 이해관계에 따라 치열하게 갈등하는 양상이 지속되고 있는 것이다.

## VI. 한국 경선제도의 도입과 ‘의도하지 않은 결과’

본 장에서는 한국의 경선제도 도입의 결과를 참여성, 대표성, 경쟁성, 반응성의 측면에서 평가한다. 라하트와 하잔의 분석틀을 적용함으로써, 본 연구는 한국의 경선 도입이 라하트와 하잔의 논의가 제시하고 있는 외국 정당들의 사례들과 유사한 결과를 낳았는지, 아니면 한국 정당들이 위치해 있는 어떤 맥락적 특수성에 의해, 혹은 경선 제도의 특수성으로 인해 외국의 사례들과는 상이한 결과를 낳게 되었는지 분석해보고자 한다.

### 1. 참여성

첫 번째로 경선제도 도입의 결과를 평가할 수 있는 척도는 참여성이다. 참여성은 본래 경선제도 도입 당시 각 정당들이 가장 우선적으로 목표했던 내용이었는데, 정당들은 경선 과정에의 유권자들의 광범위한 참여를 유도함으로써 유권자들과의 연계성을 증진시키고, 궁극적으로 소속 정당 후보들의 본선에서의 경쟁력을 강화하고자 하였다.

후보 공천에 대한 법적 규정을 살펴보면, 정당법 제31조에서 “정당의 공직선거 후보자 추천은 민주적이어야 한다”고 규정하고 있을 뿐, 구체적인 절차에 대해서는 정당에 일임하고 있다. 이에 따라 과거의 경우 정당의 공직후보자 추천은 민주적 절차보다 비민주적 방식에 의한 것이 일반적인 관행이었다. 대통령 후보에 대한 정당의 후보자 선정 또한 형식적인 절차만을 통해 이루어진 경우가 대부분이었다(김영태 2002).

이러한 관행 속에서 2002년 제16대 대통령선거에서 새천년민주당이 실시한 국민경선제는 정당의 차원을 넘어 일반 유권자들에게까지 후보자 선출권을 부여하여 참여율을 높이하고자 하였다. 이는 새천년민주당의 제도적 개혁안의 기본이자 핵심인데, 대통령 후보 선출과정을 제한적이거나 일반 유권자들에게 개방함으로써 참여를 유도하고자 한 것이었다. 국민경선제도

를 통해 대통령 후보를 선출하는 것은 총 7만 명의 선거인단이 참여하여 이루어졌는데, 이들 중 50%는 공모를 통한 일반 유권자들로 구성하였다. 이들은 당원으로 가입한 후 선거인단이 되어야 참여가 가능한 구조였으나, 이전에 당원이나 선출직 대의원들에 의해 정당의 대통령 후보가 선출되었던 것과 비교하면 이와 같은 새로운 규정은 개방성을 높이는 차원에서 큰 성과가 있었다. 이는 궁극적으로 일반 유권자들의 참여율을 높이하고자 하는 제도 개혁의 일환이었다.

참여성을 높이하고자 했던 국민경선제의 도입은 이처럼 16대 대선에서 뿐만 아니라 이후 선거들에서도 참여성을 높이기 위한 지속적인 노력들이 나타났다. 특히 2004년 17대 국회의원 선거 과정에서 나타난 변화는 당내 민주주의를 강화시킬 수 있는 제도적 장치의 일환으로 당내 경선을 명문화한 것이었다. 그러나 이처럼 경선에 참여할 수 있는 선거인단의 규모가 커짐으로써 전체 유권자들에게 보다 많은 참여의 기회가 주어진 것은 사실이나, 실제 경선 과정을 살펴보면 늘어난 선거인단의 규모와는 달리 경선에서의 투표율은 매우 저조한 모습이 나타났다.

따라서 본 연구에서는, 먼저 국민경선제의 참여성을 보다 실질적으로 평가하기 위해서 위와 같은 선거인단의 규모의 증감을 토대로 한 참여율 평가를 넘어, 실제 국민들의 경선에의 참여 여부가 반영되어 있는 ‘경선 투표율’을 분석해 보고자 한다. 참여의 지속성 측면에서, 경선도입 이후 진성 당원 수의 증감을 분석한다. 즉, 경선 제도를 통한 유권자들의 참여가, 당비를 납부하는 진성 당원의 수의 증가라는 지속적인 정당 정치에의 참여로 전환되었는지 분석해보고자 하는 것이다.

## 1) 선거인단의 규모와 경선 투표율

선거인단 내에서 당원이 아닌 일반 유권자들의 절대적인 수는 증가하였고 이는 참여성 제고에 기여하였다고 평가할 수 있다. 그러나 2002년 16대 대선에서 새천년민주당의 공모 경쟁률은 높았으나, 국민경선 선거인단

의 실제 투표율은 7만 명 가운데 41,018명, 즉 58.5%만이 참여하였고, 한나라당의 선거인단의 투표율 또한 53.3%로 기대했던 만큼의 큰 성과는 보이지 않았다. 이러한 낮은 참여율에 대한 다양한 분석 중 하나로, 새천년 민주당의 경우에는 경선이 시작된 초반 3월 9일부터 4월 14일까지는 대체로 70% 안팎의 높은 참여율이 유지되었으나 이후 사실상 승패가 갈리면서 투표율이 하락하였다는 점을 지적하기도 한다(이현출 2003, 39; 장훈 2002, 190-191). 실제로 경선 후반 4월 21일 경기와 27일 서울지역에서의 투표율은 각각 20.9%와 34.9%로 매우 저조하게 나타났다. 또한 여기서 지적하고 넘어가야 하는 것은 투표율 자체가 낮은 것도 문제였을 뿐만 아니라, 이들의 상당수가 각 후보 진영에 의해 동원된 선거인단이었다는 의혹이 제기되어 경선 과정에의 참여율 제고라는 본래의 목적이 상당부분 퇴색되었다는 점이다.

50% 내외의 경선 투표율은 2004년 제17대 총선에서도 지속되었다. 아래의 <표 VI-1>를 통해서 나타나는 것처럼, 17대 총선 당시 각 정당별 경선에서의 평균 투표율은 열린 우리당의 경우 48.2%, 한나라당의 경우 51.1%에 불과했다. 그러나 보다 17대 총선 경선 과정에서 문제시되는 부분은, 2002년 대통령 후보 경선 당시의 전국적인 참여, 즉 양적 확장이 있었음에도 불구하고, 2004년 17대 총선 경선에서는 오히려 양적으로 크게 위축된 모습이 나타났다는 점이다.

<표 VI-1> 2004년 17대 총선 경선 실시 현황

	평균 선거인단(명)	평균 투표참여(명)	평균 투표율(%)
열린우리당	876	415	48.2
한나라당	1,837	928	51.1

출처: 김영태(2004, 120)

2007년 17대 대통령선거 경선은 선거인단의 양적 팽창은 두드러졌으나 그에 따르는 부작용이 여실히 드러난 사례였다. 대통합민주신당과 민주당



은 오픈프라이머리 형태의 경선 방식을 계획하며 선거인단의 규모를 크게 늘렸으나, 실제 경선에 참여한 선거인단의 비율, 즉 낮은 투표율로 인해 그 의미가 크게 손상되었다. <표 VI-2>는 2007년 17대 대선 경선의 정당별 경선 투표 현황을 보여주고 있는데, 당시 대통합민주신당의 경선선거인수는 1,680,840명이었으나, 실제로 투표한 선거인단은 272,169명으로, 경선의 평균 투표율은 16.2%를 나타내었다. 민주당 또한 9.2%의 매우 낮은 투표율을 기록, 역대 경선 투표율 사상 최저를 기록하였다. 즉, 경선 투표율 70.8%의 투표율을 보인 한나라당<sup>16)</sup>을 제외하고는 모든 정당에서 참여율이 극히 낮은 수준을 보인 것이다.<sup>17)</sup> 게다가 선거인단의 모집 과정에서도 잡음이 많았는데, 경선 후보들의 선거인단 동원 작업이 과열화되어 특정 지역의 선거인단의 규모가 과대 대표되는 모습이 나타났으며, 심지어 노무현 대통령의 주민번호가 도용되어 선거인단에 등록되는 사례가 나타나기도 하였다.

<표 VI-2> 2007년 17대 대통령선거 경선의 정당별 경선 투표 현황

정당명	경선선거인수(명) (A)	투표자수(명) (B)	투표율(%) (B/A)
계	2,452,960	455,249	18.6
대통합민주신당	1,680,840	272,169	16.2
한나라당	185,080	131,086	70.8
민주당	587,040	51,994	9.2

출처: 중앙선거관리위원회(2008a).

16) 한나라당의 후보경선은 당시 다른 정당들보다 비교적 일찍 경선을 진행한 덕분에 국민들의 많은 관심을 받게 되었다고도 볼 수 있다(이한휘 2012, 86).

17) 물론 한나라당의 경우, 당초 50% 정도로 예상했던 경선 투표율이 예상을 깨고 높게 나타났는데 이는 지난 2002년 대선 때와 비슷한 수치였다. 당원 대의원 일반 국민으로 이루어진 전체 선거인단 18만5000여 명 중 13만 1000여명이 전국 248곳에 마련된 투표소를 찾았으며, 경선 당일 투표율이 상승했던 이유에 대해서는 ‘조직 선거의 힘’ 때문이라는 분석이 당내외에서 주를 이루기도 했다.

그러나 대통합민주신당이 선거인단 권역 투표와 병행하여 진행한 모바일 투표의 경우, 75.02%의 높은 투표율을 기록하여, 권역 투표에서의 투표율과의 현격한 괴리를 나타내었다(<표 VI-3>). 이와 같은 모바일 투표에서의 상대적인 성공은, 이후 현 민주통합당이 2012년 당대표 경선 및 국회의원 후보 경선, 대통령 후보 경선에서 모바일 투표를 적극적으로 도입하게 되는 계기가 되었다.

<표 VI-3> 2007년 대통합민주신당 경선 유형별 투표율 비교

구분	일반선거인단 16개 권역 투표	1/2/3차 모바일 투표
경선 선거인단	168만 840명	238,725명
투표율	16.2% (272,169명)	75.02% (179,083명)

출처: 윤종빈(2008); 중앙선거관리위원회(2008a).

경선이 실시되지 않았던 2008년 제18대 국회의원 선거 이후, 2012년 19대 국회의원 선거와 2012년 18대 대통령 선거에서는 다시금 각 정당별로 경선을 적극적으로 도입하는 모습이 나타났다. 특히 2012년 18대 대통령 후보 선출 국민경선에 참여하는 유권자의 수는 다시 2007년 대통령 후보 경선 당시의 수준으로 회복되었는데, 새누리당(구 한나라당)의 선거인단 규모는 20만 여명으로 5년 전에 비해 15,000명 가량 증가하였으며, 민주통합당은 전체 선거인단 규모는 168만 여명에서 108만 여명으로 감소하였으나, 실제 경선 투표과정에 참여한 숫자는 27만 여명에서 61만 여명으로 크게 증가한 모습이 나타났다.

2007년 대선 경선 당시에도 선거인단의 양적 팽창보다는 당원, 대의원들의 비중을 유지했던 새누리당은, 2012년 대선에서도 오픈프라이머리를 요구했던 일부 후보들의 의견에도 불구하고 기존의 당헌에 따라 경선과정을 진행하였다. 그러나 후보자 간의 경쟁성이 높았던 2007년의 경선과 달리, 2012년의 경선에서는 박근혜 후보의 당선이 기정사실화되어 있는 상

황이어서 실제 경선에서의 투표율은 5년 전에 비해 약 30%가량 하락한 41.2%를 기록하였다.

<표 VI-4> 2012년 민주통합당 대통령 후보 경선의 유형별 투표율

유형별 투표율	선거인단수	투표수	투표율
순회투표(대의원)	14,697	7,661	52.13%
투표소투표(당의원/일반국민)	160,227	20,588	12.85%
모바일투표	642,708	410,170	63.82%
추가 모바일, 재외국민 등 기타	265,947	175,838	66.12%
전체	1,083,579	614,257	56.69%

출처: 연합뉴스(2012/08/20)를 재구성.

민주통합당의 경우에는 모바일 투표의 도입을 통해서 경선에서의 투표율 제고의 효과를 보았는데, 실제로 투표소투표에서의 투표율은 12.85%로 매우 저조하였으나, 전체 선거인단의 대부분을 차지하는 모바일 투표에서는 63.82%의 투표율을 기록함으로써, 전체적으로 56.69%라는 투표율을 기록하였다(<표 VI-4>). 이는 2007년의 경험에서 기인하는 것으로 보이는데, 일반선거인단 투표율이 16.2%를 기록했던 것과 달리, 당시 23만 여명을 대상으로 실시한 모바일 투표에서는 75.02%라는 높은 투표율이 나타났기 때문이다(<표 VI-3>).

그러나 투표소에서 행하는 투표와 모바일 투표가 표의 등가성 원칙에 따라 똑같은 한 표로 계산된다는 점에서 논란이 있었고, 모바일 투표 등 전자투표에서 줄곧 제기되곤 하는 ‘문항에서의 편향성’ 등의 문제가 제기되면서 후보자들 간의 갈등이 촉발되기도 하였다. 장기적으로 볼 때, 투표소 투표에서의 낮은 투표율은 방치한 채로, 모바일 투표의 비중만을 확대하는 것이 일반 유권자들의 참여율 확대의 관점에서 과연 얼마나 긍정적

인 결과를 낳게 될 것인지에 대해서는 여전히 불확실성이 존재하는 것이 사실이다.

<표 VI-5> 각 선거별 주요 정당의 경선 투표율 비교

선거	16대 대선 (2002)		17대 총선 (2004)		17대 대선 (2007)		19대 총선 (2012)		18대 대선 (2012)	
정당	새천 년민 주당	한나 라당	열린 우리 당	한나 라당	대통 합민 주신 당	한나 라당	민주 통합 당	새누 리당	민주 통합 당	새누 리당
투 표 율	58.5 %	53.3 %	48.2 %	51.5 %	16.2 %	70.8 %	자료없음		56.7 %	41.2 %

마지막으로 <표 VI-5>는 2002년 16대 대통령 선거부터 최근 2012년 18대 대통령 선거까지 정당들의 선거별 경선 참여자 투표율을 보여주고 있다. 전반적으로 볼 때 경선 참여자의 투표율은 2007년과 같은 특이 케이스를 제외하면 50% 내외에서 유지되고 있는 것으로 보인다. 실제 본선에서의 투표율이 최근 선거에서 대선의 경우 60%~70%, 총선의 경우 50% 내외였음을 고려해 볼 때 이와 같은 경선 투표율은 그다지 낮지 않은 것으로 평가될 수도 있다. 그러나 스스로를 선거인단에 등록한 이들 사이에서 투표율이 절반 정도에 그치고 있다는 점은 선거인단 구성의 신뢰성을 저하시키는 부분이며, 특히나 민주통합당의 경우 경선 투표율의 상당 부분이 모바일 투표의 높은 투표율에 의해 견인되고 있음을 생각해본다면 현재의 투표율은 우려스러운 부분이 있는 것이 사실이다. 경선에 실제로 참여한 선거인단의 낮은 투표율은, 우선적으로는 선거인단 내 집단별 투표율 차이에 따른 선거인단의 불균형을 초래하고, 장기적으로는 응집력이 강하고 따라서 경선에서의 투표율이 높은 ‘당내 특정 분파’의 영향력을 지나치

게 확대시키는 등의 문제를 야기할 수 있다(정진민 2008, 150).

## 2) 지속적인 참여의 부재 : 진성 당원 수의 증감에 대한 분석

경선을 포함한 정당의 후보 선출은 본 선거에서 유권자들의 선택의 폭을 사실상 결정하는 정당의 중요한 행사 중 하나라고 할 수 있다. 정당의 입장에서 후보 선출 과정에서 중요한 것은 본선거에서의 경쟁력이기 때문에 후보 선출과정에서부터 당원뿐 아니라 당원이 아닌 유권자들의 검증을 받는 것은 도움이 될 수 있다고 판단하였다. 이와 같은 맥락에서, 후보 선출에 당원이 아닌 유권자도 참여할 수 있게 공천 제도를 개방할 경우, 이를 통해 새로운 지지자들을 확보해 나감으로써 정당지지 기반의 외연을 확장하고, 유권자들의 정당 정치에 대한 관심은 더욱 높아질 수 있을 것이라 여겼다. 즉, 정당들은 경선의 도입을 통해 자발적으로 참여하는 유권자들이 정당 정치 과정에 반복적으로 참여할 수 있는 통로를 열어주게 되면, 후보 선출을 계기로 확보된 지지자들 중 상당수가 새로운 당원으로 충원될 것이라고 기대하였다.

<표 VI-6>과 같이 2002년 국민참여경선제의 최초 도입 이후, 2003년부터 2011년까지의 정당별 당원 수의 증감을 분석해보면, 다음과 같은 결과가 나타나고 있다. 한나라당과 새천년민주당, 열린우리당(새천년민주당과 열린우리당은 2008년 합당)의 당원 수의 증감을 분석해보면, 세 정당 모두 2004년에는 당원 수의 급격한 하락이 나타났으나, 2005년 이후로는 지속적으로 증가하는 추세를 보여주고 있다. 특히 대통령 선거가 임박한 시점에서 당원수가 증가하고 있는데, 2007년의 경우 한나라당의 당원 수는 약 50만 명이 증가하였고, 열린우리당과 민주당의 당원 수 또한 약 20만 명 증가하였으며, 대선을 1년 앞두고 본격적인 대선 후보 경선을 준비하고 있는 2011년에는 전체적으로 볼 때 전년도에 비해 당원 수가 30만 명 이상 증가하였다. 그러나 일반 당원 수의 증가는 상당 부분 자신의 지지자

를 경선 선거인단에 포함시키기 위한 후보자들의 일시적인 동원에 기인하는 바가 크기 때문에, 경선 도입을 통한 유권자들의 ‘지속적인 참여’를 측정하기에는 불충분하다.

<표 VI-6> 2003년-2011년 정당별 당원수

	한나라당	통합민주당(2008년 이후)	
		새천년민주당 (민주당)	열린우리당
2003	2,170,228	1,544,623	159,630
2004	1,086,329	469,221	276,269
2005	1,152,167	300,458	1,090,902
2006	1,108,115	394,035	1,092,126
2007	1,650,011	436,330	1,218,297
2008	1,794,071	1,643,021	
2009	1,952,466	1,647,895	
2010	2,090,976	1,918,474	
2011	2,225,898	2,072,739	

출처: 중앙선거관리위원회(2004; 2005; 2006; 2007; 2008b; 2009; 2010; 2011; 2012)로부터 재구성.

따라서 본 연구는 실질적으로 정당에 가입하여 지속적인 참여를 행하는 유권자들의 규모를 당비를 납부하는 진성당원의 규모로 측정해보고자 한다. <표 VI-7>은 이러한 진성당원 수의 2003년 이후의 증감을 보여주고 있는데, 각 정당의 진성당원 수는 경선 도입 이후 지속적으로 증가하는 것이 아니라, 특정년도에 급격히 감소하거나 증가하는 등 불규칙한 변화를 보여주고 있다. 특히 경선제도를 주도적으로 도입했다고 볼 수 있는 새천년민주당, 열린우리당. 그리고 통합민주당에서는 이와 같은 편차가 더욱 심하게 나타나고 있는데, 이들 정당에서는 2005년 이후 지속적으로 진성

당원의 수가 급감하다가 2010년에는 약 10만 명 이상 증가하여 2011년에는 그 규모를 그대로 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 결과는 당비를 납부하는 소위 ‘진성 당원’들조차, 한국 정당의 상황에서는 장기간에 걸쳐 당비를 납부하며 정당의 일원으로서 활동한다고 보기 어렵다는 것을 의미한다. 즉 당비 납부자의 수 또한 단기간의 동원에 의해 급증하거나 급감한 결과이며, 따라서 정당 내에서 지속적인 참여를 수행하는 유권자의 규모는 이보다 훨씬 더 적을 것이라고 추측해볼 수 있다.

<표 VI-7> 2003년-2011년 정당별 당비 납부자 수

	한나라당	통합민주당(2008년 이후)	
		새천년민주당 (민주당)	열린우리당
2003	15,661	11,802	12,474
2004	3,835	34,356	77,697
2005	259,649	216,488	496,536
2006	278,111	114,284	95,007
2007	200,583	62,747	86,032
2008	199,436	23,233	
2009	209,769	64,470	
2010	293,470	160,820	
2011	212,351	168,741	

출처: 중앙선거관리위원회(2004; 2005; 2006; 2007; 2008b; 2009; 2010; 2011; 2012)로부터 재구성.

이상의 논의를 정리해보자면, 경선 도입 이후 유권자들의 참여성의 측면에서는 정당들의 본래의 기대와 달리 유권자들의 정당에의 지속적인 참여가 나타나지 않았음을 확인할 수 있었다. 정당들이 경선에 참여하는 유권자의 규모를 늘리고, 일반 당원의 숫자 또한 상당부분 증가시킨 것은 사실

이나, 경선에서의 낮은 투표율이 보여주고 있는 것처럼 이와 같은 양적인 증가는 상당부분 경선 기간 동안에만 유효한 ‘동원’에 가까운 것이었다. 당비를 납부하는 진성당원의 숫자는 경선 도입 이후에 오히려 감소하거나 그 변동폭이 일정하지 않은 모습을 보였고, 이는 경선 도입이 한국 정당에게 있어서는 정당을 통한 유권자들의 지속적인 참여 행태로 이어지는데 실패하였음을 입증해주었다.



## 2. 대표성

라하트와 하잔의 논의와는 달리, 한국에서 경선 제도의 도입과 지명인단의 포괄성의 확대는 대표성의 측면에서의 개선된 결과를 낳았다. 각 정당들의 지역적 기반이 확고한 한국 정당의 상황에서, 기존의 후보 선출 방식에서는 특정 지역의 대의원들의 수가 다른 지역의 대의원들의 수를 압도함에 따라 특정 지역의 이익이 과대 대표되는 경우가 많았다. 그러나 경선제도 도입 이후 16개 시도별 인구 비례에 따라 대의원의 수, 지명인단의 수를 배정함에 따라 이제 과거 각 정당이 지역기반으로 삼고 있는 지역뿐만 아니라 다른 지역의 유권자들, 당원들의 이익도 충분히 대표할 수 있게 되었다. 또한 국민경선제도의 도입은 지역뿐만 아니라 다양한 연령, 성, 직업의 배경을 가진 유권자의 의견을 대표할 수 있는 계기가 되었는데, 장훈(2002)에 따르면 이전까지 대선후보 선출에 참여하는 선출직, 지명직 대의원들은 대부분 40~50대의 남성들이 주를 이루었으며, 대부분 자영업자, 중소상인, 중소 기업인들로 구성되어 있었다. 그러나 새로운 경선제의 도입 결과 전체 선거인단 가운데 여성의 비율이 20%에 가까워졌고, 20대와 30대의 선거인단이 전체투표자의 71.4%를 차지하는 변화가 나타났다. 여전히 개선되어야 할 부분이 많은 것이 사실이나, 경선 도입 이전의 한국 정당의 모습과 비교해볼 때, 국민경선제도의 도입과 지명인단의 포괄성의 확대는 2004년의 2표병립식 비례대표제 도입과 함께 여성, 사회적 약자 등의 대표성을 개선하는 데 크게 기여하고 있다.

국민경선이 이전의 폐쇄적인 정당 후보 선출 방식과 비교하여 갖는 가장 중요한 장점은 후보 선출 과정이 소수의 정당 지도자들에 의해서 결정되지 않고 민주적으로 이루어진다는 점이다. 그러나 이와 같은 평가는 국민경선에서 가장 기본이 되는 유권자 내부의 다양한 집단들의 충분하고 고른 참여가 전제될 때 가능해진다. 국민경선을 실시하더라도 일반 유권자의 참여율이 저조하거나 참여하는 유권자의 성격이 제한된다면 정당의 후보 선출 과정에 일반 유권자가 참여하는 것의 의미는 제한될 수밖에 없을

것이다(신유섭 2007, 63). 본 장에서는 이와 같은 문제의식 하에서, 국민 경선 도입 당시 한국 정당들이 목표로 했던 성별·연령별·지역별 대표성의 가치가 경선 과정에서 충분히 달성되고 있는지 평가한다.

## 1) 성별, 연령별 대표성

2002년 제16대 대통령선거 당시 새천년민주당에서 국민선거인단을 공모할 때, 선거인단의 구성면에서 대표성을 제고할 수 있는 방향으로 진행하였다. 공모 국민선거인단은 총 35,000여명으로, 지역별·성별·연령별 인구비례에 따라 배정하였는데, 새천년민주당의 대통령 선출 규정에 따르면 국민선거인단에는 만 20세 이상의 모든 유권자에게 참가자격이 주어져 있으며, 참여신청자 가운데 추첨을 통해 선정한다. 당시 새로이 개정된 정당법에 따르면 당원만이 경선과정에 참여할 수 있었기 때문에, 국민선거인단으로 선출되는 경우 이들은 민주당에 가입해야할 뿐만 아니라 당비를 납부해야 했다.

이처럼 새로 도입한 제도의 특징은 선거인단의 구성에 있어서 특히 여성과 젊은 층의 참여를 제도적으로 보장함으로써 대표성을 제고하고자 하였다. 아래의 <표 VI-8>은 새천년민주당의 국민경선 투표 참여자의 연령 및 성별 구성을 보여주고 있다. 대표성 제고의 측면에서 새천년민주당의 당원 선거인단의 경우 여성이 30% 이상, 40세 미만의 당원이 30% 이상을 의무화하도록 제도적으로 규정하였다. 일반 공모선거인단의 경우 16개 시도별 인구비례에 따라서 정수를 배정하는 원칙 하에서, 그 구성은 연령별, 성별, 인구비례의 원칙에 따라 배정하도록 하였다(새천년민주당 2002, 58-9; 장훈 2002, 186).

또한 실제로 투표에 참가한 전체 선거인단 가운데 여성의 비율은 19.3%였고, 연령별로는 20대 23.9%, 30대 47.5%, 40대 23.3%, 50대 이상 5.4%로 나타났다. 특히 무엇보다 이전까지 선거인단이 주로 40~50대 남성이었다는 점을 고려했을 때, 20대와 30대의 선거인단이 전체 투표자

의 71.4%를 차지함으로써 절대다수를 구성하였다는 것은 연령의 대표성이 제고되었다는 것을 알 수 있다. 물론 성별 구성 측면에서 여성이 20%의 비교적 적은 참여율을 보이긴 했으나, 16대 대선 이전까지 대선 후보 선출에 참여했던 대의원들 가운데 여성의 비율이 지극히 미미했다는 점을 감안한다면, 20%의 여성이 새롭게 참여하게 된 것은 획기적인 진전이었다고 평가할 수 있을 것이다.

<표 VI-8> 새천년민주당 국민경선 투표 참여자의 성별·연령 분포

총 투표율 : 58.5% (40,018명/70,000명)		
연령별 구성	20대	23.9%
	30대	47.5%
	40대	23.2%
	50대 이상	5.4%
성별 구분	남성	80.7%
	여성	19.3%

이와 같은 대표성 제고를 위한 제도의 혁신은 당시에만 하더라도 이제까지 한국 정당정치에서 찾아볼 수 없었던 국민 대표성의 혁신이었다. 새천년민주당의 제도 개혁안은 당원과 함께 일반 국민의 경선 참여를 허용하고 있다는 점에서 개방성이 확대되었을 뿐만 아니라 성별, 연령 등을 고려한 선거인단의 구성이라는 점에서 대표성을 반영하고자 시도했다는 점을 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

그러나 한나라당의 경우 대표성면에서 새천년민주당과는 다소 다른 결과를 보였다. 앞서 살펴보았듯이, 한나라당의 선거인단 참여율은 53.3%였

다. 지역별 인구비례를 원칙으로 하였으나 연령별 대표성 면에서는 새천년 민주당에 비해 그 목표가 달성되지 않았다. 실제로 인천지역 한나라당 경선의 경우 일반 유권자 가운데 20대의 비율은 23.7%이지만, 한나라당 경선에 참여한 20대 선거인단은 2.5%로 나타났다. 30대의 경우, 이 지역 일반 유권자가 30.2%이지만 이에 반해 선거인단에서는 17%밖에 나타나지 않았다. 이 때문에 이 지역 일반유권자의 67.6%를 차지하는 45살 미만이 한나라당 경선 선거인단에 참여한 비율은 38.2%에 그쳤다. 반면에 일반유권자의 11.6%에 불과한 50대는 선거인단에서는 24.6%에 이르렀다. 즉 ‘연령별 비율’이 완전히 역전된 것이다(한겨레 2002/04/14; 김용재 2004, 35).

그러나 2007년 제17대 대통령선거에서 대통합민주신당의 국민 경선 제도의 대표성에 대해서는 2002년 새천년민주당과 다소 다른 평가를 내릴 수 있다.<sup>18)</sup> 대통합민주신당의 경우 일반선거인단 참여조건(다른 정당 경선에 참여하지 않는다는 서약)도 비교적 까다롭지 않아 일반 국민들의 참여 기회를 대단히 신장시켜 준 것은 사실이다.<sup>19)</sup> 그러나 2002년 새천년민주당의 대표성 제고의 노력이 16개 순회 경선 지역의 인구수에 따른 지역 비율과 성별, 연령별로 취약한 집단의 선거인단 수를 보장해주었던 것과는 달리, 2007년 대통합민주신당에서는 지역별, 성별, 연령별 쿼터를 지정하지 않았다. 물론 완전 개방형 선거인단을 구성하였기 때문에 특정 집단의 대표성을 강제할 수는 없다는 점이 인정되지만, 그 점에서 정당 소속감이나 정당 정체성의 단결 등은 기대할 수 없게 되었다. 또한 앞서 설명하였듯이 일반 유권자들의 대표성을 강화하기 위해 개방성을 확대하였지만 전체 투표율이 16% 선에서 머물렀다는 점에서 대표성 부분의 한계점을 보

18) 2007년 17대 대통령선거에서 대통합민주신당의 선거인단 내 성별 및 연령별 비율에 대한 자료는 공개되어 있지 않아, 본 논문에서는 2차 자료를 바탕으로 17대 대선의 대표성을 평가하였다.

19) 그 결과, 대통합민주신당의 선거인단의 규모는 168만여 명으로 한나라당보다도 8배 이상 컸고, 2002년 새천년민주당보다는 20배 이상의 규모가 될 수 있었다.

이기도 한다(이한휘 2012, 110). 정리하자면, 약 두 달간에 걸쳐 진행된 대통합민주신당의 국민경선은 2002년 새천년민주당의 국민경선 사례에서 보다 더욱 획기적으로 대선 후보자 선출과정에 국민의 의사를 반영하였다는 점에서 주목을 받았지만, 그 시행 과정에서 대내외적 논란과 잡음이 끊이질 않았고 실질적으로 낮은 투표율과 더불어 대표성을 인정받지 못한 것은 사실이었다(이한휘 2012, 100).

한편, 2007년 대선에서 한나라당은 대표성을 제고하기 위한 노력으로, 국민 선거인단은 국회의원 선거구별로 여성 50% 이상, 40세 미만이 20% 이상 40% 이하 비율<sup>20)</sup>로 포함해야 한다고 규정하였다(한나라당 당규 제 15조 제3항). 그러나 이러한 제도적 개선 노력에도 불구하고 실제 선거인단의 구성에 있어서 성별 및 연령별 불균형이 나타났다. 경선에서 전체 선거인단의 30%를 차지하는 국민참여선거인단의 60% 가까이가 50대 이상으로 구성되었으며, 또한 국민선거인단 가운데 60대 이상이 차지하는 비중이 38%에 달했던 것이다(한국일보 2007/08/07). 이에 대해 (일반 국민 여론조사에서와는 달리) 20대와 30대 젊은 층의 비율이 상대적으로 낮은 것으로 평가되기도 하였다(윤종빈 2008, 48).

윤종빈(2008, 48)에 따르면, 실제로 전체 선거인단의 30%를 차지하는 당원 선거인단에서 샘플을 추출한 조사를 분석해보면, 당원 가운데 50대는 23.8%, 60대 이상은 18.4%, 40대는 31.3%로 40대 이상 연령층이 총 73.5%를 차지한 반면에 20대는 7.6%, 30대는 18.9%로 구성비가 낮게 나타났다. 또한 이 가운데 반드시 투표할 것이라는 의사를 밝힌 ‘투표 확실층’은 20대 당원은 26.1%에 불과하고 50대 63.0%, 60대 이상은 66.3%로 젊은 층과 고연령층이 매우 큰 격차를 보여주었다. 일정한 추정 투표율을 적용한 실제 투표 예상 구성비를 환산하면 젊은층의 비율은 더욱 줄어든다(중앙일보 2007/07/31).

2012년의 19대 총선, 18대 대선의 경선의 경우, 특히 민주통합당의 경

---

20) 한나라당의 2007년 초 당규에 따르면 여성 50% 이상, 40세 미만이 30% 이상 구성되어야 한다고 규정되어 있다(윤종빈 2008, 48).

우 모바일 투표 방식을 적극적으로 도입하면서 선거인단의 연령별/성별 대표성을 정당이 일정 부분 통제할 수 없게 되었다. 물론 총선의 경우 선거인단 투표의 대체·보완 방식으로 사용된 여론조사 방식에서는 성별, 연령별 대표성이 충분히 고려되었으나, 모바일 투표의 경우 정보 기기의 이용에 익숙한 젊은 세대에게 유리한 측면이 있어, 젊은 세대의 표심 혹은 정치적 의견이 과대 대표될 우려가 있는 것도 사실이다. 그러나 현재로서는 모바일 투표 선거인단의 인구학적 구성에 대한 자료가 구성되어 있지 않기 때문에, 보다 정확한 평가를 위해서는 후속 자료를 통한 보완 연구가 필요하다 할 것이다.

## 2) 지역별 대표성

다음으로 본 절에서는 국민경선제가 후보 선출에 있어서 각 지역별 대표성 제고에 기여하였는지를 평가해보고자 한다. 2002년 16대 대통령선거에서는 선거인단의 지역별 구성에서 대표성을 상당히 높였다고 평가할 수 있다. 새천년민주당은 그동안 대부분의 한국 정당들과 마찬가지로 호남지역의 집중적인 지지를 기반으로 한 지역정당의 한계를 안고 있었다. 예를 들면, 2000년의 국회의원 선거에서 민주당은 단 한명의 후보도 영남지역에서 당선시키지 못했으며 1997년 대통령 선거에서 김대중 후보는 호남에서 90% 안팎의 지지를 얻은 반면 영남 지역에서는 10%를 겨우 넘는 수준의 득표율을 보였었다. 이러한 상황에서, 이전까지 대의원의 선출에 있어서 호남지역이 압도적인 비율을 차지했던 것은 사실이었다(장훈 2002, 192).

하지만 2002년 국민경선제에서는 전체 선거인단의 50%를 차지하는 일반 공모 선거인단과 당원 선거인단의 경우 16개 시도별 인구비례에 따라 선거인단의 정원을 배정하였다(새천년민주당 2002, 58-59; 장훈 2002, 186). 이로 인해 대통령후보 선거인단은 인구 1천 명 당 1인 이상의 비율

로 구성하게 되었다(규정 제6조). 과거에 선거인단의 다수를 차지하였던 전남북, 광주의 대의원 비율은 불과 13% 안팎으로 낮아졌으며, 동시에 부산, 울산, 경북, 경남의 영남 지역 대의원 비율은 인구 비례에 따라서 20.7%로 이전보다 높은 비중을 차지하게 된 것이다. 따라서 국민경선 도입 이전에 호남에 편중된 대의원들에 의한 후보 선출과 비교할 때 이러한 제도적 변화는 대표성을 높이는 데에 큰 기여를 한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 결론적으로, 지역별 인구비례로 선거인단을 배정함에 따라서 한편으로 지역별로 특정 후보에게 지지가 심하게 쏠리는 이른바 ‘경선 과정의 지역주의’가 나타나는 부정적인 양상이 드러난 것도 사실이나, 궁극적으로 지역별 인구 비례에 따른 선거인단의 구성은 기존의 지역주의 구도에서 벗어나고자 하는 계기를 마련해 준 것으로 볼 수 있다(장훈 2002, 192).

그러나, 2007년 제17대 대통령선거에서 대통합민주신당의 국민 경선 제도의 지역별 대표성에 대해서는 인구학적 대표성과 마찬가지로 다소 미흡했다는 평가를 내릴 수 있다. 대통합민주신당은 선거인단 구성에서 지역별 인구비례를 반영하지 않았는데, 이와 같은 제도의 시행은 한국 정당의 지역적 기반의 토대를 유지하고 있었다는 점에서, 선거인단수의 지역별 편차를 더욱 크게 만들었다고 볼 수 있다.

아래의 <표 VI-9>는 2007년 17대 대선에서의 대통합민주신당의 경선 선거인단의 지역적 대표성을 분석한 자료이다. A는 각 지역별 경선 선거인수/전국 합계 경선 선거인수를 뜻하며, B는 각 지역별 유권자 수/전국 유권자 수, C는 각 지역별 경선 실제 투표자 수/전국 합계 경선 투표자 수를 뜻한다. 분석 결과, 선거인단수와 실제로 투표에 참여한 선거인단 수에 있어서 지역별 편차가 크게 나타났을 뿐만 아니라, 특히 호남에서의 편중 현상이 두드러졌다. 특히 대통합민주신당은 광주, 전북, 전남 등 호남의 실제 유권자 비율이 전국 16개 시·도 중 10.7%이지만 투표 참여자는 37.7%에 달하여 무려 27% 정도의 격차를 보이며 호남지역에 편중되어 심각한 지역적 불비례성을 야기하였다(윤종빈 2008, 44).

<표 VI-9> 2007년 17대 대선 대통합민주신당 지역별 대표성 비교

시도명	경선 선거인단 수(명) <sup>21)</sup>	전체 대비 선거인수 비율(A)	경선 실제 투표자 수(명)	전체 대비 실제 투표자 수 비율(B)	유권자수 (명)	전체 대비 유권자수 비율(C)
서울특별시	313,112	18.64%	42,458	15.60%	8,051,696	21.38%
부산광역시	124,552	7.41%	17,811	6.55%	2,842,063	7.55%
대구광역시	40,252	2.40%	4,319	1.59%	1,896,866	5.04%
인천광역시	64,673	3.85%	7,612	2.80%	2,005,874	5.33%
광주광역시	110,126	6.55%	22,796	8.38%	1,031,333	2.74%
대전광역시	65,597	3.90%	5,215	1.92%	1,098,977	2.92%
울산광역시	35,753	2.13%	6,507	2.39%	806,423	2.14%
경기도	233,679	13.91%	32,458	11.93%	8,222,124	21.84%
강원도	37,608	2.24%	7,484	2.75%	1,164,655	3.09%
충청북도	56,213	3.35%	12,142	4.46%	1,146,102	3.04%
충청남도	49,331	2.94%	6,709	2.47%	1,532,751	4.07%
전라북도	239,668	14.27%	46,855	17.22%	1,425,056	3.78%
전라남도	135,807	8.08%	33,001	12.13%	1,500,831	3.99%
경상북도	40,430	2.41%	4,799	1.76%	2,097,394	5.57%
경상남도	84,808	5.05%	12,806	4.71%	2,416,351	6.42%
제주 특별자치도	48,418	2.88%	9,151	3.36%	414,022	1.10%
전국 합계	1,680,025	100.0%	272,123	100.0%	37,653,518	100.0%

출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템(검색일: 2013/02/03); 프레시안 (2012/04/29); 윤종빈(2008)을 바탕으로 재구성

A: 각 지역별 경선 선거인수/전국 합계 경선 선거인수

B: 각 지역별 유권자 수/전국 유권자 수

C: 각 지역별 경선 실제 투표자 수/전국 합계 경선 투표자 수

한편, 2007년 대통령 선거에서 한나라당은 아래의 <표 VI-10>에서도 불

21) 경선 선거인단 수는 직접적인 통계 자료를 구하지 못해, 경선 실제 투표자 수 자료와 윤종빈(2008, 43-45)에 제시되어 있는 지역별 경선 투표율 자료를 바탕으로 계산한 값임을 밝혀둔다.



수 있듯이 다음과 같은 지역별 대표성 결과를 보였다. 한나라당은 대통합 민주신당과 다르게 경선 선거인수의 비율을 지역별 배분을 제도적으로 시행하였고, 이를 바탕으로 각 지역별 실제 투표자 수 비율 또한 전국 유권자수 비율과 거의 유사하게 나타났다. 분석 결과, 표에서 나타나는 것처럼 한나라당의 경우 A, B, C 값이 큰 편차를 보이지 않고 비슷하게 유지되고 있다. 결과적으로 볼 때, 한나라당의 경우 평소의 취약지역이라고 할 수 있는 호남 지역의 유권자들도 충분히 대표되고 있었고, 전체적으로 실제 유권자의 지역 구성비를 충실히 반영하고 있는 것으로 나타났다.

<표 VI-10> 2007년 17대 대선 한나라당 지역별 대표성 비교

시도명	경선 선거인단 수(명)	전체 대비 선거인수 비율(A)	경선 실제 투표자 수(명)	전체 대비 실제 투표자 수 비율(B)	유권자수 (명)	전체 대비 유권자수 비율(C)
서울특별시	39,331	21.25%	27,943	21.32%	8,051,696	21.38%
부산광역시	13,943	7.53%	11,178	8.53%	2,842,063	7.55%
대구광역시	9,393	5.08%	7,423	5.66%	1,896,866	5.04%
인천광역시	9,519	5.14%	6,290	4.80%	2,005,874	5.33%
광주광역시	5,056	2.73%	2,327	1.78%	1,031,333	2.74%
대전광역시	5,380	2.91%	3,739	2.85%	1,098,977	2.92%
울산광역시	3,989	2.16%	3,185	2.43%	806,423	2.14%
경기도	38,730	20.93%	25,590	19.52%	8,222,124	21.84%
강원도	5,931	3.20%	4,340	3.31%	1,164,655	3.09%
충청북도	5,696	3.08%	4,215	3.22%	1,146,102	3.04%
충청남도	7,603	4.11%	5,512	4.20%	1,532,751	4.07%
전라북도	7,106	3.84%	3,883	2.96%	1,425,056	3.78%
전라남도	7,784	4.21%	4,746	3.62%	1,500,831	3.99%
경상북도	10,679	5.77%	9,637	7.35%	2,097,394	5.57%
경상남도	12,145	6.56%	9,382	7.16%	2,416,351	6.42%
제주 특별자치도	2,135	1.15%	1,696	1.29%	414,022	1.10%
전국 합계	185,080	100.0%	131,086	100.0%	37,653,518	100.0%

출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템(검색일: 2013/02/03); 서울신문 (2007/08/21)을 바탕으로 재구성.

2012년 제18대 대통령선거에서도 지역적 대표성에 있어 양당은 상반된 모습을 보였다. 먼저 2012년 민주통합당의 경우 2007년 대통합민주신당의 대통령 후보 경선에 비해서는 지역별 대표성이 어느 정도 개선된 것으로 나타났다(<표 VI-11>). 그러나 2007년과 마찬가지로 전국 단위 유권자들이 모바일 경선에 자유롭게 참여할 수 있었던 2012년 민주통합당 대선 후보 경선에서, 민주통합당의 주된 지역 기반이라고 할 수 있는 호남 지역 유권자들의 정치적 의사는 실제 유권자 비율에 비해 과대 대표되었다. 광주/전남 지역의 경우, 전체 지역 대비 유권자 비율(C값)은 6.54%였지만, A값은 17.03%, B값은 15.96%로 10% 이상 높은 수치를 보였다. 민주통합당의 취약지역이라고 할 수 있는 영남 지역의 경우, 경남과 부산 지역에서는 실제 유권자 비율에 가까운 참여를 이끌어냈지만, 경북 지역에서는 실제 유권자 비율에 비해 많은 참여가 이루어지지 못해, 정치적 의사가 충분히 대표되지 못한 것으로 나타났다. 그러나 약 4%에 해당하는 경북 지역 선거인단의 규모는, 경선 도입 이전과 비교할 때 충분히 ‘대표성의 진전’이라 말할만한 변화이며, 앞으로의 변화를 기대해 볼만한 수치라고 할 수 있다.

한편, 새누리당의 경우 2007년에 이어 2012년 18대 대통령선거 경선에서도 정당의 지역적 대표성을 제고하려는 노력이 어느 정도 효과를 거두고 있는 것으로 나타났다. 새누리당의 전통적 지역적 기반이 아닌 지역, 즉, 호남 지역에서도 전체 유권자 비율에 상응하는 수준의 선거인단 규모를 확보하고, 실제 경선에서의 투표 참여에까지 성공한 것이다(<표 VI-12>).

<표 VI-11> 2012년 18대 대선 민주통합당 지역별 대표성 비교

시도명	경선 선거인단 수(명)	전체 대비 선거인수 비율(A)	경선 실제 투표자 수(명)	전체 대비 실제 투표자 수 비율(B)	유권자수 (명)	전체 대비 유권자수 비율(C)
서울특별시	153,676	18.80%	85,311	19.46%	8,393,847	20.72%
부산광역시	43,773	5.35%	27,371	6.24%	2,911,700	7.19%
대구/경북	31,122	3.81%	18,048	4.12%	4,176,733	10.31%
인천광역시	24,719	3.02%	11,834	2.70%	2,241,366	5.53%
광주/전남	139,276	17.03%	69,972	15.96%	2,647,793	6.54%
대전/충남/세종	46,899	5.74%	24,084	5.49%	2,871,779	7.09%
울산광역시	14,798	1.81%	9,508	2.17%	886,061	2.19%
경기도	148,520	18.16%	78,904	18.00%	9,364,077	23.12%
강원도	10,102	1.24%	6,187	1.41%	1,235,647	3.05%
충청북도	31,323	3.83%	17,637	4.02%	1,234,832	3.05%
전라북도	95,707	11.71%	43,553	9.93%	1,483,402	3.66%
경상남도	41,388	5.06%	25,908	5.91%	2,608,874	6.44%
제주 특별자치도	36,329	4.44%	20,102	4.59%	451,731	1.12%
전국 합계	817,632 <sup>22)</sup>	100.0%	438,419	100.0%	40,507,842	100.0%

출처: 민주통합당 홈페이지(검색일: 2013/02/03); 중앙선거관리위원회 선거정보시스템(검색일: 2013/02/03)을 바탕으로 재구성.

\* 2012년 민주통합당은 이전 선거들과는 다르게 특정 지역들(대구/경북, 광주/전남, 대전/충남/세종)을 하나의 지역으로 통합하여 경선을 실시하였음.

22) 민주통합당 경선에 참여한 선거인의 수는 총 1,083,579명이었으나, 그 중 265,947명은 지역 구분이 명확하지 않은 추가 모바일 투표 참여자, 재외국민 투표 참여자였다. 따라서 지역별 선거인단 규모를 비교하기 위한 이 표에서는 전국 합계 선거인의 수인 817,632명을 전체 선거인의 수로 계산한다.

<표 VI-12> 2012년 18대 대선 새누리당 지역별 대표성 비교

시도명	경선 선거인단 수(명)	전체 대비 선거인수 비율(A)	경선 실제 투표자 수(명)	전체 대비 실제 투표자 수 비율(B)	유권자수 (명)	전체 대비 유권자수 비율(C)
서울특별시	41,817	20.86%	16,934	20.50%	8,393,847	20.72%
부산광역시	14,328	7.15%	7,359	8.91%	2,911,700	7.19%
대구광역시	9,896	4.94%	5,453	6.60%	1,990,746	4.91%
인천광역시	10,732	5.35%	3,847	4.66%	2,241,366	5.53%
광주광역시	5,577	2.78%	1,082	1.31%	1,117,781	2.76%
대전광역시	5,788	2.89%	2,319	2.81%	1,182,321	2.92%
울산광역시	4,387	2.19%	2,371	2.87%	886,061	2.19%
세종시	524	0.26%	202	0.24%	87,707	0.22%
경기도	45,582	22.74%	16,016	19.38%	9,364,077	23.12%
강원도	6,312	3.15%	3,067	3.71%	1,235,647	3.05%
충청북도	6,119	3.05%	2,684	3.25%	1,234,832	3.05%
충청남도	8,000	3.99%	3,164	3.83%	1,601,751	3.95%
전라북도	7,418	3.70%	1,890	2.29%	1,483,402	3.66%
전라남도	7,461	3.72%	1,796	2.17%	1,530,012	3.78%
경상북도	11,308	5.64%	7,546	9.13%	2,185,987	5.40%
경상남도	12,985	6.48%	5,643	6.83%	2,608,874	6.44%
제주 특별자치도	2,212	1.10%	1,251	1.51%	451,731	1.12%
전국 합계	200,449	100.0%	82,624	100.0%	40,507,842	100.00%

출처: 새누리당 홈페이지(검색일: 2013/02/03); 중앙선거관리위원회 선거정보시스템(검색일: 2013/02/03)을 바탕으로 재구성.

이상의 평가를 요약하자면, 국민경선 도입 당시에 목표로 했던 성별, 연령별, 지역별 정당의 대표성의 수준은 전체적으로 볼 때 경선 도입 이전과 비교하여 상당한 진전이 있었다고 볼 수 있다. 먼저 성별, 연령별 대표성에 대해서는 구체적인 자료의 부족으로 인해 충분한 평가를 내리기가 어려운 것이 사실이나, 경선 도입 이전의 정당들에서 40대 이상의 남성의 정치적 의사가 집중적으로 대표되었다는 점을 고려해볼 때, 현재의 모바일 투표 방식은 기존에 대표되지 못했던 젊은 세대와 여성 유권자들의 정치적 의사를 보다 효과적으로 대표하는 대안으로 기능할 수도 있을 것이다. 다음으로 지역적 대표성의 경우, 17대 대선과 18대 대선의 선거인단 구성을 분석한 결과, 새누리당(17대 한나라당)은 유권자의 지역 구성비를 상당히 충실히 반영하고 있는 것으로 나타났으나, 민주통합당(17대 대통합민주신당)의 경우에는 모바일 투표의 도입으로 인해 호남 지역 유권자들의 정치적 의사가 다소 과대 대표되는 경향성이 나타났다. 그럼에도 불구하고 대의원 중심의 의사 결정이 이루어졌던 경선 도입 이전과 비교할 때, 각 정당별로 ‘취약 지역’의 정치적 의사가 경선을 통해서 일정 정도의 영향력을 획득하게 된 것은 분명한 사실이다. 그리고 이와 같은 지역적 대표성의 향상은, 경선 도입이 각 정당들로 하여금 기존의 지역적 기반을 벗어나 ‘전국 정당’으로 발전하는데 일정한 기여를 하고 있다.

### 3. 경쟁성

기존의 연구에 따르면, 경선 도입이 갖는 영향력은 미미하거나 오히려 부정적인 경우가 많았다. 물론 과거 정당의 당수, 지도자 1인에 의해 후보자가 결정되던 사례와 비교한다면 경쟁성이 제고됐다고 할 수도 있겠지만, 경선 제도 자체가 얼굴이 알려지지 않은 정치 신인들보다는 정치적 자원을 상대적으로 많이 확보하고 있는 현직 후보에게 유리하다는 것이다. 본 절에서는 그와 같은 경향성이 한국의 국민참여경선에서도 나타나고 있는지 경험적으로 검증한다. 경선 도입과 경쟁성의 관계는 크게 두 가지 측면에서 측정될 수 있는데, 첫 번째는 경선 도입 그 자체가 갖는 경쟁성에 주목하여 전체 지역구 중 ‘경선을 통해서 후보를 결정하는 지역구’의 비율에 주목하는 것이며, 두 번째는 이전의 선거에서 정당의 후보자로 출마했던 현직 후보들이 실제 경선에서 현직자로서의 이점을 누리고 있는지, 그 승패여부를 따져보는 것이다.

#### 1) 경선 실시 지역구 수의 확대

2004년 17대 총선에서의 공천결과를 살펴보면, 먼저 열린우리당의 경우 160개 지역구의 공천이 중앙에 의해 단일 후보로 결정되었고, 83곳에서만 경선이 실시되어 전체로 볼 때 34.2%의 경선 비율을 나타내었다. 다음으로, 민주당의 경우 여론조사를 포함하여 경선이 실시된 지역구 모두 43개 선거구(28.3%)이며, 중앙당에 의해 단일 후보 공천이 이루어진 경우는 109개 선거구였다. 한나라당은 경선 도입에 가장 소극적인 정당이었는데, 한나라당의 경우 212개의 공천 지역 가운데 28곳(13.2%)에서만 경선에 의한 상향식 공천이 이루어졌고, 나머지 184개 지역구의 경우 중앙에 의해 공천이 결정되었다(전용주 2005, 222)

<표 VI-13> 2004년 제17대 총선 경선 실시 현황

단위(개)	열린우리당	한나라당	새천년민주당
전체 지역	243	212	152
단일후보공천	160	184	109
경선지역	83	28	43
경선 비율(%)	34.2%	13.2%	28.3%

출처: 전용주(2005, 222)

따라서 17대 총선에서의 결과를 종합해볼 때 열린우리당과 한나라당의 공천방식은 중앙당의 결정에 의한 공천이 높은 비중을 차지하였다고 볼 수 있다. 물론, 소수 혹은 일인의 정당 지도자가 행사했던 과거의 일방적 후보 선출 권한이 독립된 공천 결정 기구로 부분적이거나 이전되었다는 점에서는 일정 부분 의미를 찾을 수는 있을 것이다. 그러나 제도적인 측면에서 가능하도록 규정된 공천방식의 개방성은 결국 경쟁성을 높이는 데에 크게 기여하지 못하였다.

<표 VI-14> 17대 총선과 19대 총선에서의 경선 실시 지역구 비교

	17대 총선 <sup>23)</sup>	19대 총선
민주통합당	83개	87개 <sup>24)25)</sup>
새누리당	28개	47개 <sup>26)</sup>

23) 17대 총선의 경우, 민주통합당은 열린우리당, 새누리당은 한나라당에 해당한다.

24) 19대 총선 민주통합당 경선 실시 지역: 서울(은평구을, 서대문구을, 양천구을, 중구, 강서구을, 송파구을, 강북구을, 관악을, 강동을, 강남구을, 용산구, 중랑구을, 마포구갑, 마포구을, 강서구갑, 동작구을, 관악구갑, 강동구갑), 경기(수

다음으로, 국민경선제를 실시하지 않은 18대 총선 이후 2012년 19대 총선에서 나타났던 경쟁성에 대해 살펴보려고 한다. 19대 총선에서는 민주통합당과 새누리당 모두 지역구에서 경선을 시행하였는데, 민주통합당의 경우 87개의 지역구에서, 새누리당의 경우 47개의 지역구에서 각 정당의 후보를 선출하기 위한 경선을 실시하였다. <표 VI-14>에서 볼 수 있듯이, 17대 총선과 비교했을 때 경선을 실시한 지역구의 수는 두 정당 모두 양적으로 증가하였다.

## 2) 현직 후보들의 경선에서의 승률

지역적 규모에서 경쟁하는 선거로서는 최초로 17대 총선에서 실시된 국

---

원시을, 고양시 덕양구을, 수원시갑(장안), 성남시 수정구, 성남시 분당구갑, 부천시 원미구을, 파주시갑, 안양시 동안구갑, 화성시갑, 용인시갑, 용인시을, 김포시, 평택시을, 수원병(팔달), 안양시 만안구, 안양시 동안구을, 안산 단원을, 안산시 상록구갑, 안산시 상록구을, 안성시, 평택갑, 광주시), 강원(원주시갑, 태백/영월/평창/정선, 속초/고성/양양, 춘천시, 철원/화천/양구/인제), 인천(계양구을, 남동구갑), 전북(전주시 완산구을, 전주시 덕진구, 군산시, 익산시갑, 익산시을, 정읍시, 남원시 순창군, 김제시완주군, 진안/무주/장수/임실, 고창군/부안군), 전남(무안/신안, 여수시갑, 순천시 곡성군, 나주시 화순군, 담양/함평/영광/장성, 고흥군/보성군, 장흥/강진/영암, 해남/완도/진도), 광주(남구, 북구갑, 북구을, 광산구갑), 충북(청주 흥덕갑), 충남(천안시을, 부여군/청양군, 보령시서련군, 아산시), 대구(동구을), 경남(김해시갑, 김해시을, 거제시, 창원시 성산구, 창원시 진해구, 밀양시 창녕군), 대전(중구, 동구), 울산(울주군), 제주(제주시을).

- 25) 민주통합당 차원에서는 경선을 실시하고자 계획했으나, 울산 중구(후보 사퇴), 경남 진주갑(후보 미등록) 두 지역에서는 경선을 끝까지 완료하지 못했음.
- 26) 19대 총선 새누리당 경선 실시 지역: 서울(동대문갑, 중랑을, 강북을, 관악을, 강동갑), 부산(영도구, 수영구), 대구(달성군), 인천(중/동/옹진, 부평갑, 계양갑), 대전(동구, 서구갑), 울산(북구), 경기(수원갑(장안), 의정부을, 안양 만안, 부천 오정, 평택을, 양주/동두천, 안산 단원갑, 고양 일산동구, 남양주을, 오산, 시흥을, 하남), 강원(원주갑, 동해/삼척), 충북(청주 흥덕을, 보은/옥천/영동, 증평/진천/괴산/음성), 충남(보령/서천, 서산/태안), 경북(구미갑, 구미을, 영주, 영천, 상주, 문경/예천, 영양/영덕/봉화/울진), 경남(창원을, 진주을, 통영/고성, 거제, 양산, 의령/함안/합천), 제주(제주갑).



민경선제는, 그 자체로 정치 신인의 등용문으로서 새로운 정치 엘리트의 충원이라는 성격이 컸다(김용재 2004, 54). 따라서 이번 절에서는 19대 총선의 사례를 바탕으로, 해당 지역에서 정치 신인들에 비해 인지도가 높고 많은 정치적 자원을 가지고 있는 현직자들의 이점(박찬욱 2002, 83-84)이 경선 경쟁 결과에서도 나타났었는지를 중심으로 알아보고자 한다. 본 연구에서는 경쟁성을 알아보기 위해 2012년 선거를 기준으로 지난 선거인 2008년 18대 총선에서 출마한 후보들이<sup>27)</sup> 2012년 선거에서 경선 후보로 나와 정당의 후보로 선출되어 공천을 받게 되었는지를 살펴보았다. 다시 말해, 지난 총선에 출마했거나 당선되었던 후보를 현직의 이점, 혹은 해당 지역구에서 다른 후보에 비해 인지도 및 정치적 자원을 다수 확보하였을 것으로 판단하고 이들의 현직자 효과가 발휘되었는지를 알아보는 것이다. 이를 통해 알 수 있는 것은, 현직자 효과가 많이 나타났을수록 경선에서의 경쟁성이 낮아지는 것이며, 그렇지 않을수록 높아진다는 것이다.

<표 VI-15> 2012년 총선에서 현직 후보들의 경선 경쟁 결과

	민주통합당	새누리당
현직 후보가 경선에서 패배한 지역구	15개 (17.2%)	9개 (19.1%)
현직 후보가 경선에서 승리한 지역구	27개 (31.0%)	15개 (31.9%)
비현직 후보 간의 경쟁이 이루어진 지역구	45개 (51.7%)	23개 (48.9%)

출처 : 민주통합당 홈페이지(검색일: 2013/02/03); 새누리당 홈페이지(검색일: 2013/02/03)를 바탕으로 재구성.

27) 보통의 ‘현직 후보’는 지난 번의 선거에서 당선된 현직 국회의원이 이번 선거에 후보로 출마할 때 사용되나, 본 논문에서의 현직 후보는 지난 번의 선거에서 정당의 공천을 받아 출마했던 후보(당선 여부와 관계 없음)가 이번 선거에서 같은 지역구에 다시 출마한 사례를 가리킨다.

분석 결과 2012년 총선에서의 현직 후보들의 경선 경쟁 결과를 살펴보면(<표 VI-15>), 크게 두 가지 측면에서 후보 공천 과정의 경쟁성을 평가할 수 있을 것이다. 첫째, 우선 경선이라는 제도가 모든 지역구에 보급되지 않은 상황에서 가장 먼저 대답해야 할 질문은 정치 신인들에게 도움이 되는가라는 점인데, 이러한 맥락에서 위의 <표 VI-15>에서 ‘비현직 후보간의 경쟁’이 이루어진 지역구가 전체 경선이 이루어진 지역구 중에서 민주당 51.7%, 새누리당 48.9%나 되었다는 것은 앞선 질문에 대한 답을 제시해주고 있다. 다시 말해, 2012년 경선에서 지난 선거에 출마 또는 공천 받지 못한 새로운 정치 신인들이 등장하여 경선을 통해 민주당의 후보로 공천 받은 사례가 45개, 23개라는 것을 보여주고 있는 것이다. 새로운 인물들이 각 지역구에서 경선을 통해 공천을 받을 수 있는 기회가 점차 늘어나고 있는 것으로, 이는 후보 공천의 경쟁성이 높아지고 있음을 나타내고 있다.

둘째, 민주당과 새누리당의 경선 결과를 살펴보면, 2008년에 이어 2012년에 다시 출마하여 새로운 후보에게 패배한 후보가 민주당의 경우 15명(17.2%) 새누리당의 경우 9명(19.1%)에 달한다. 해당 지역구에서 2008년 총선에 민주당의 공천을 받고 출마했던 후보들이 2012년 경선에 다시 도전하여 정치신인들과의 경쟁에서 패배한 것은, 그만큼 새로운 후보가 경선을 통해 공천을 받고 당선될 확률이 높아졌다는 것을 의미한다. 즉, 경선의 경쟁성이 이전에 비해 높아졌다는 것을 보여주고 있는 것이다.

<표 VI-16>은 2012년 19대 총선에서 민주당 경선 선거구의 득표 결과를 바탕으로 분석한 결과이다.<sup>28)</sup> 앞서 <표 VI-15>가 현직 후보들과 정치 신인들간의 경쟁성에 대한 분석이라면, <표 VI-16>은 각 선거구의 1-2위 간의 득표율 차이를 바탕으로 한 경쟁성에 대한 분석이다. 분석 결과 총 87개 선거구 중 25개 선거구에서는 10% 미만의 득표율 차이를 보

28) 새누리당의 경우, 경선 후보들의 구체적인 득표 결과가 공개되지 않아 분석할 수 없음을 밝혀둔다.

여 높은 경쟁성을 보였으며, 10% 이상 20% 미만의 득표율 차이를 보인 곳도 20개에 달했다.

<표 VI-16> 2012년 총선 민주통합당 경선에서의 당선자와 차점자와의 득표율 차이

득표율 차이	선거구 개수
0~4.99%	13개 선거구
5%~9.99%	12개 선거구
10%~19%	20개 선거구
20~29%	13개 선거구
30% 이상	19개 선거구

출처 : 민주통합당 홈페이지(검색일: 2013/02/03)를 바탕으로 재구성.

이상의 분석에 따르면, 한국 정당들의 경선 제도에 대한 도입과 시행은 후보 공천 과정의 경쟁성 제고에 일면 기여했다고 평가할 수 있다. 이전의 정당 지도부들의 폐쇄적인 공천 방식과 비교해보면, 경선 제도는 그 존재 만으로도 후보 공천 과정의 하나의 ‘경쟁’을 만들어냈다고 볼 수 있으며, 본 연구 결과에서 나타나는 것처럼 그 경쟁 자체도 나름의 불확실성을 가지고 있는 유의미한 경쟁이었다. 물론 경선 제도의 경쟁성 제고에 대한 평가를 속단할 수 없는 것도 사실인데, 여전히 경선을 시행하지 않는 지역구의 숫자가 많을 뿐만 아니라 해당 지역구에서 지속적으로 인지도를 쌓아 오거나 가용한 정치적 자원을 가진 현직 의원들이 경선 경쟁에서 아직까지는 우세한 지역이 많기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 17대 총선과 19대 총선을 비교하여 볼 때 2002년 경선이 도입되어 시행된 이후 후보 공천의 경쟁성이 증대되어 정치 신인들이 각 정당의 공천을 받을 수 있는 기회가 늘어난 것은 분명하며, 향후의 선거에서도 이와 같은 경향성이 유지될 수 있을지 지속적인 연구가 필요할 것이다.

## 4. 반응성

경선 도입 이후 가장 문제가 되는 부분이 바로 반응성의 측면이다. 이미 후보자 자격에 있어서 매우 포괄성이 높았던(이전까지 당원이 아니었더라도 ‘선거에서의 경쟁력’만 있다면 출마 가능) 한국적 상황에서, 경선 제도의 도입은 이제 후보자들이 굳이 정당 지도부에 ‘충성’하지 않고서도 ‘대중적 인기’만 있다면 유권자의 힘으로 후보자에 선출되고, 정당 외부에 위치하는 후보 사조직(이른바 선거 캠프나 정치인 지지자 모임 등)과 함께 본선에서 당선될 수 있는 환경을 조성하였다. 실제로 2011년 서울시장 보궐선거에서 ‘시민후보’ 박원순 후보는 민주당의 당원이 아님에도 불구하고 박영선 민주당 후보와의 국민참여 경선을 통한 단일화 절차를 거쳐, ‘야권 단일후보’로서 민주당 조직의 지원을 받으며 나경원 한나라당 후보와의 대결에서 승리하였다. 이와 같은 박원순 후보의 성공은 ‘하나의 선례’가 되었는데, 2012년 대선을 앞두고 민주통합당이 경험하고 있는 ‘무소속 안철수 후보’에 대한 고민도 유사한 특성을 보이고 있다. 민주통합당은 김두관, 문재인, 손학규, 정세균 후보가 참여한 전국적 규모의 국민 참여 경선에서 문재인 후보를 단일후보를 선출하였음에도 불구하고, 단일화를 요구하는 유권자들의 열망에 따라 다시 한 번 무소속 안철수 후보와의 경선을 요구받고 있다. 국민경선제도의 도입 이후 특히 민주통합당은 정당을 대표하는 후보에게 당원으로서의 자격을 요구할 수 없을 만큼 정당 중심적 반응성의 약화를 경험하고 있고, 이는 정당이 갖는 조직으로서의 정당(party as organization)의 측면을 크게 약화시키고 있다.

그러나 반응성과 책무성의 개념은 경험적으로 검증하는 것이 매우 어려운 것이 사실이고, 그를 측정하기 위한 지표도 충분히 개발되지 않은 상태이다. 장기적인 관점에서는 의원들의 입법 과정에서의 roll-call 등에 대한 분석을 통해 후보자들이, 혹은 국회의원들이 정당의 지시를 잘 따르는지 확인할 수도 있겠으나 아직까지는 이에 대한 자료가 충분히 축적되지 않아 어려운 부분이 있다. 따라서 본 논문에서는 간접적이거나, 경선 도입

이후 후보자 개인 지지자 모임의 활성화 상황과, 경선 이후 경선에 참여했던 후보자들의 정당 이탈 행위에 대한 분석을 통해 반응성에 대한 측정을 대신해보고자 한다.

## 1) 후보자 개인 지지자 모임의 활성화

경선을 통해 정당 외부에 존재하는 자발적 지지자들의 모임, 정치인 팬클럽들이 경선을 통해 더욱 활성화될 수 있었고, 경선 과정뿐만 아니라 본선에서도 승패를 결정하는 데에 중요한 영향을 미치게 되었다. 이러한 단체들은 2002년 16대 대선의 노사모(노무현을 사랑하는 사람들의 모임)를 시작으로 본격적으로 확대되기 시작하였는데, 이들은 자생적으로 등장하여 선거판을 뒤흔들 만큼의 위력을 발휘하며 노무현 후보의 당선에 큰 역할을 하였다. 이후 이와 같은 자발적 지지자 단체들은 2012년 18대 대선에 이르기까지 온라인 모임은 물론 오프라인 전국 활동까지 확산되었다. 즉 후보자 개인 지지자 모임들의 영향력은 공직 후보 선출과정에 ‘국민참여경선’의 도입과 더불어 최근에는 시민이 여론을 형성하는 소셜네트워크서비스(SNS) 위력까지 더해짐으로써 경선 및 본선에서의 승패를 결정하는 데에 중요한 영향을 미치게 된 것이다. 특히 당원이 아닌 일반 국민도 참여하는 ‘모바일 투표’의 확산으로 인해 집단적인 지지자 모임의 파괴력이 더욱 증대될 수 있는 환경이 조성되었다.

그러나 이와 같은 자발적 지지자들의 모임이 경선 과정뿐만 아니라 본선에서 영향력이 확대되는 현상은, 당내 국회의원 혹은 후보들이 ‘정당 중심적 반응성(party-centered responsiveness)’보다 ‘후보자 중심적 반응성(candidate-centered responsiveness)’이 증대되는 데에 기여하였다. 다시 말해 후보들은 과거와 같이 정당에 충성심을 보이거나 당내 지도부 또는 당원들의 지지를 이끌어내야 했던 것과는 달리, 후보자들이 유권자들에게 더 민감하게 반응함으로써 지지를 확보한다면 경선과 더불어 최종 선거에서도 당선될 수 있게 된 것이다.

이와 같은 주장은 기존의 후보자 개인 지지자 모임에 대한 기존의 연구들에서도 확인되고 있는데, 장우영(2007)은 소위 ‘정치인 팬클럽’과 같은 후보자 지지자 모임들이 국민참여 경선제 하에서 그 위상이 높아졌음을 지적한다. 그에 따르면 2002년 노사모 이후 붐을 이루고 있는 정치인 팬클럽은 한국 정치에서 새로운 리더-추종자 집단의 전형으로 자리잡았는데, 특히나 이러한 정치인 팬클럽은 이전의 리더-추종자 집단들과 달리 정당으로부터 독립적으로 활동하는 특성을 보인다. 인터넷과 SNS를 기반으로 하여 등장한 정보통신기술/리더십(ICTs/Leadership) 정당 모델 하에서 정당을 우회한 정당 리더와 유권자 간의 접촉은 새로운 일이 아니며, 이와 같은 환경에서 정당 멤버십과 일체감의 약화, 유력 정치인 중심의 정치적 사인화 및 정당의 시민 이해의 중개 기능 약화 등 종래의 정당 기능의 쇠퇴 현상은 더욱 구조화된다.

실제로 이러한 정치인 개인에 대한 지지자들의 모임은 앞서 밝힌 2002년 노사모를 시작으로 급증하여, 특히나 선거를 전후로 하여 그 활동이 더욱 활성화되는 모습을 보였다. 정동영 후보의 ‘정동영과 통하는 사람들(정통들)’, 손학규 후보의 ‘내일을 여는 친구들’, ‘학규 마을’, 이명박 후보의 ‘명박사랑’, ‘MB 연대’, 박근혜 후보의 ‘박근혜를 사랑하는 모임(박사모)’, ‘호박(好朴)가족’, ‘근혜동산’, 문재인 후보의 ‘문재인과 친구들’, ‘문재인을 사랑하는 사람들의 모임’, ‘젠틀 재인’, 마지막으로 안철수 후보의 ‘CS코리아재단’, ‘철수처럼’, ‘해피스’, ‘철수산악회’ 등 다양한 지지자 모임이 결성되어 활발한 활동을 펼쳤다. 이러한 단체들은 대부분 각 후보들의 선거 캠페인 조직과는 별도로 운영되면서 경선과정 및 선거 전반에 큰 영향력을 발휘하였다.<sup>29)</sup>

물론 참여의 활성화 측면에서 후보자들에 대한 지지자들의 열성적인지

---

29)한 언론과의 인터뷰에서, 2007년 위력을 발휘한 ‘정동영과 통하는 사람들(정통들)’의 관계자는 “대선에 앞서 회원 정치 캠프를 열었다”며, “정동영 이미지가 좋아 모이는 단순한 팬클럽’의 한계를 깨기 위해 상당한 공을 들였다”고 밝혔다. 이와 같은 내용은 선거에서 지지자 집단의 중요성을 다시 한번 보여주고 있다(내일신문 2012/04/23).

지 활동이 일정한 긍정성을 갖는 것도 사실이나, 정당을 대표하는 후보자가 정당 전체의 지지를 대표하고, 전체 당원에 대하여 반응성을 갖지 못한다면 이는 정당 정치의 측면에서는 결코 이로운 상황이라고 볼 수 없다. 마찬가지로 유권자 집단이 ‘정당’을 지지하는 것으로 스스로의 정치적 입장을 규정짓는 것이 아니라 정당 내의 후보자 개인을 지지하는 것으로 자신의 입장을 규정짓는 경우, 경선을 통해 정당을 대표하는 후보로 당선된 후보에 대한 기타 후보 지지자들의 반응성 또한 크게 약화될 수밖에 없다. 다음의 내용은 실제로 경선 도입 이후 더 이상 정당에게 충성하지 않는 후보자들, 마찬가지로 정당을 대표하게 된 후보자들에게 반응성을 보이지 않는 기타 당원들의 변화된 정치적 태도를 분석하고 있다.

## 2) 경선 참여 후보들의 이탈 : 후보자 중심 반응성의 극대화

앞서 언급한 바와 같이, 2002년 경선이 도입된 이후 한국 정당이 경험하고 있는 ‘정당 중심적 반응성(party-centered responsiveness)’의 약화는 새천년민주당을 시작으로 이후 열린우리당, 대통합민주신당, 민주통합당, 그리고 한나라당과 새누리당에 이르기까지 경선 과정을 물론이거니와 경선 이후의 본 선거 과정, 본 선거 이후 기간에 이르기까지 한 때 정당을 대표하는 후보자였던 이들의 광범위한 ‘이탈’ 사례를 통해 여실히 증명되고 있다.

2002년 16대 대선의 경우, 당시 새천년민주당의 노무현 후보는 당내에서 오랜 기간 동안 정당 지도부와 당원들로부터 지지를 받아 대선 후보로 지명된 것이 아니라, 정당 외부에 존재하는 팬클럽이나 지지자 모임(노무현을 사랑하는 모임, 이하 노사모)으로부터 시작된 폭발적인 지지가 일반 유권자들에게까지 이어져 결국 대통령으로 당선되었다. 노사모와 같은 정치적 지지집단의 활동 결과에 대해서는 정치 전략적 차원에 동원된 조직에 불과하다는 평가(박동진 2004)도 있었으나, 대통령 후보자의 경선 과정

에서부터 유권자들이 특정 인물을 지지하고 이와 같은 지지를 실제 대통령 투표 결과에까지 연결시키는데 중요한 역할을 수행하였다. 2002년 선거가 끝난 이후 노사모상임운영위원회(2002)에서 발표한 자료에 따르면 새천년민주당의 대선후보 경선과정에서 노사모를 매개로 하여 총 40만 명이 동원되었는데, 이는 당시 경선과정에 참여하기를 희망한 유권자 190만 명 중 21%를 차지하는 것이었다. 이는 대통령 후보 선출을 위한 정당의 후보자를 선출하는 경선 과정과 그 결과에 정당 외부에서 운영되고 있는 팬클럽 및 지지자 모임이 큰 영향력을 행사하였음을 보여주는 사례이며, 이러한 지지집단의 활동과 영향력이 증대될수록 후보자, 나아가 당선자의 정당에 대한 반응성이 약화될 수 있음을 보여주었다.

정당 외부조직의 폭발적인 지지로 경선을 통해 당선에까지 이르게 된 노무현 대통령은 정당 차원에서의 오랫동안 당내 지도부와 당원들이 지지를 받아 공천을 받아 왔던 후보자들과 당내 위치가 달랐다. 16대 대선 이후 노무현 대통령은 당선된 이후에 새천년민주당과 긴밀한 관계를 맺지 못했다. 이는 경선제도 도입 이전 정당의 대표로 선출된 대통령 후보가 당선된 이후에도 정당과 긴밀한 관계를 유지하며 정치적으로 중대한 사건이 있을 때마다 협력했던 것과는 다른 모습을 보이게 된 것이다. 이로 인해 노무현 대통령은 기존 정당에서 탈당하여 그를 따르는 의원들과 함께 2003년 열린우리당을 창당하기에 이르렀다.

2007년 대선 이후 경선에 참여했던 각 정당들의 후보들이 보인 행보 또한 정당 중심적 반응성의 약화로 해석될 수 있을 것이다. 먼저 한나라당의 경우, 경선 과정에서 이명박 후보와 박근혜 후보의 경쟁이 그 결과를 쉽게 예측할 수 없을 만큼 치열했던 탓에 경선 이후, 그리고 본 선거 이후 소위 ‘친이계’와 ‘친박계’라는 두 계파 사이의 갈등도 쉽게 해소되지 않았다. 2008년 18대 총선을 앞두고 설립된 공천심사위원회의 결정에 의해 친박계의 좌장이라고 할 수 있는 김무성 의원이 탈락되는 등 다수의 친박계 의원들이 공천에 실패하면서 두 계파 간의 갈등은 극에 이르렀고, 결국 공천에서 배제된 친박계 의원들은 정당의 공천 결정에 반발하고 탈당하여 새



로운 정당을 창당하였다.<sup>30)</sup> 물론 ‘한나라당’이라는 정당을 대표하여 당선 되었음에도 불구하고 공천 과정에 있어서 자신들의 이익을 과도하게 추구 했다는 면에서 친이계에 첫 번째 책임이 있는 것은 사실이나, 약 6개월 전만 해도 정당을 대표하는 대통령 후보로 선출되기 위해 경쟁했던 박근혜 후보가 “국민도 속고, 저도 속았습니다”라는 말과 함께 사실상 새로운 정당을 창당하고 선거에 나서게 된 것이다.

이와 같은 2007년 대선 이후 그리고 2008년 총선을 전후한 한나라당 내 계파 갈등은, 경선 과정이 ‘우리 정당을 대표하는 후보’를 선출하는, 일종의 ‘통합성’을 추구하는 과정으로서의 기능을 상실하고 있음을 보여주고 있다. 물론 과거에도 당내 계파 간의 갈등이 없었던 것은 아니지만, 경선 과정에서의 경쟁의 정도가 점점 더 치열해지면서 경선에 참여한 후보, 그리고 후보를 지지하는 세력들이 소속 정당(host party)의 존재를 더욱 경시하게 된 것은 분명한 사실이다.

2007년 대통합민주신당, 그리고 2008년 총선 이후 통합민주당의 모습도 크게 다르지 않았다. 2007년 대선에서 대통합민주신당을 대표하는 대통령 후보였던 정동영 후보는, 2009년 4.29 보궐선거에서 민주당의 공천을 받지 못하자 탈당, 무소속으로 해당 지역구에 출마하여 민주당 후보와 경쟁하였다. 물론 정동영 후보는 과거 친박계 의원들이 그랬던 것처럼 “살아서 돌아가겠다”고 주장하였으나, 정동영 후보가 소속 정당의 지시를 거부하고 오로지 유권자들의 지지에 의지한 행위를 한 것은 부인할 수 없는 사실이었다.

정동영 후보는 자신의 지역적 기반이 강고하게 구축되어 있었던 전주 덕진에서 결국 완전경선을 통해 통합민주당을 대표하여 선출된 후보를 꺾고 무소속의 신분으로 당선되는데 성공하였다. 이와 같은 정동영 후보의 사례는 후보자들이 정당에 대한 반응성이 약화되고 자신에게 지지를 보내

---

30) 한나라당을 탈당한 친박계 의원들은 2008년 3월에 미래한국당을 인수한 후 당명을 ‘친박연대’로 변경하고, 18대 총선에서 6개의 지역구에서 승리하였고 8명의 비례대표 의석을 확보하여 총 14개의 의석을 차지하였다(송정민 2012).

는 유권자들에게 민감하게 반응하는 후보자 중심적 반응성의 강화를 보여주는 대표적인 케이스였다. 박근혜 후보(친박계 의원들)나 정동영 후보나, 자신들의 입장에서는 분명 소속 정당으로부터 공천받지 못한 데 대해 불합리하다고 느낀 부분이 없지 않았겠으나, 길지 않은 시간 전에 정당을 대표한다던 후보들이 쉽게 탈당을 실행하는 모습은 유권자들에게도 ‘정당의 의미’에 대해 다시 한 번 회의감을 느끼게끔 하였다. 통합된 정당으로서의 가치는 약화되고, 극단적으로 말해 정당은 후보자들의 당선을 위해 정당의 이름을 빌려주는 일종의 ‘서비스 제공자’로 전락하고 만 것이다.

반응성 약화에 대한 이러한 현상은 2012년 총선과 대선 과정에서도 예외 없이 나타났는데, 경선 과정에서 패배한 후보들은 본 선거 운동 과정에서 철저히 외부자로서 활동하였다. 대선이 끝난 뒤에도 각 후보들이 대표하는 계파 갈등의 정도는 더욱 심해져서, 특히 민주통합당에서는 대선 패배 이후 이번 대선을 이끌었던 ‘친노’ 세력에 대한 책임론과 함께 안철수 후보를 중심으로 신당 창당에 대한 논의가 끊임없이 나타나고 있다. 즉, 경선을 통해서 정당의 통합성이 증진되기보다는 오히려 경선 과정에서의 갈등과 계파 간 다툼에 의해 정당 내부의 분열이 가속화되는 현상이 점점 확산되고 있는 것이다. 이와 같은 상황은 정당들이 경선 도입이 당초에 목표로 했던 것과는 달리, 경선 이후 정당의 힘이 약화되고, 정당-후보자 간의 유기적인 관계를 점차 상실되고 있음을 보여주고 있다.

## VII. 의도하지 않은 결과의 ‘원인’ : 정당 외부 요인과 내부의 잘못된 대응의 결합

그렇다면 다음으로 답해야 할 질문은, 왜 한국의 정당들은 대표성, 경쟁성의 측면에서는 일정 정도 의도한 결과를 얻었으나, 참여성과 반응성의 측면에서는 의도하지 않은 결과를 낳았는가하는 것이다. 본 연구는 국민경선 도입의 ‘정치적 결과’의 4가지 민주적 차원에 대한 평가를 바탕으로, 참여성과 반응성에서의 실패, 그리고 이에 연결되어 나타나고 있는 ‘조직으로서의 정당의 위기’의 원인을 탐색해보고자 한다.

기존의 논의들은 ‘경선 제도 도입 → 정치적 결과’라는 매우 단순한 도식 하에서 문제를 해석하였다. 그러나 중요한 점은, 한국 정당들이 2002년 국민경선 제도를 도입한 이후, 그 경선 제도를 그대로 유지하는 것이 아니라 참여성 등의 민주적 가치를 증진시킬 수 있는 방향으로 제도적 개선책을 끊임없이 내놓고 있다는 것이다. 예컨대 정당들은 더 많은 유권자들의 참여를 불러일으키기 위해 여론조사 방식을 후보 선출 방식에 도입하였으며, 지명인단에 참여할 수 있는 자격을 끊임없이 완화하였다. 본 연구가 답하고자 하는 질문은, 그럼에도 불구하고 왜 한국 정당이 경험하고 있는 정당의 위기 현상은 가속화되고 있는가하는 점이다.

해당 질문에 대한 본 연구의 답은 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다. 정당 외적 요인, 즉 유권자들의 변화에 대한 정당들의 잘못된 인식과, 그러한 인식에 기반을 둔 잘못된 대응이 결합하여 현재의 위기를 불러오게 되었다는 것이다. 다음의 논의를 통해 본 연구는 경선 도입 이후 한국의 정당들이 경험하고 있는 참여성의 위기와 반응성의 위기의 원인을 정당 외적 요인과의 상호작용 속에서 탐색하고, 이러한 위기를 해소할 수 있는 대안적 정당 모델을 구상해보고자 한다.

## 1. 참여성의 위기

### 1) 정치 참여 방식의 다양화 : 인터넷과 SNS

중동의 자스민 혁명과 미국의 오바마 대통령의 당선 과정에서도 나타나는 것처럼 인터넷과 SNS의 발달은 오늘날 시민들의 정치 참여의 방식에 근본적인 변화를 추동하고 있다. 이와 같은 추세는 한국에서도 예외는 아닌데, 2002년 대선에서의 노사모의 활동을 시작으로, 2002년 미군 장갑차 사건으로 인한 촛불 집회와 2008년 광우병 촛불 시위 등 ‘거리의 정치’의 활성화, 그리고 2011년 서울시장 보궐선거와 2012년 안철수 현상에 이르기까지 인터넷과 SNS는 한국 정치에서 젊은 세대를 중심으로 비인습적 정치 참여, 탈물질적인 정치 참여 등 새로운 정치 참여 방식의 확산을 추동하고 있다.

인터넷과 SNS이 갖는 가장 큰 장점은, 과거 정당과 주류 언론사에 의지해야만 했던 정보획득과 정치 참여의 비용을 획기적으로 줄여 주었다는 점이다. 그러나 인터넷과 SNS는 시민들이 단순히 수동적으로 정치적 정보를 획득하고 이해하는 것을 돕는 데서 그 역할을 그치지 않으며, 일반적인 시민들까지도 자신의 정치적 의견을 전파하고 능동적으로 여론 형성을 주도할 수 있게끔 한다는 점에서 보다 혁명적이다. 실제로 2008년 광우병 촛불 시위 당시, 정부는 촛불 시위의 ‘배후’를 찾고자 애썼지만, 사실 당시의 여론을 주도한 것은 당시의 야당이었던 통합민주당과 같은 기존의 정치세력들이 아니라 인터넷 커뮤니티를 통해 자발적으로 여론을 형성하고 스스로를 조직화한 시민 개개인들이었다.

높은 비용을 들이지 않고도 수많은 사람들을 한 곳에 불러 모을 수 있는 정치적 동원력과 파급력을 가진 인터넷은 이를 통한 정치 참여의 확대가 가져올 다양한 형태의 변화에 대해 기대감을 갖게 하였으며, 실제로 기존의 정당-유권자 관계에도 커다란 변화를 가져왔다. 인터넷과 SNS의 발

달과 함께, 유권자들은 이제 굳이 정당을 통하지 않고서도 다른 경로를 통해 정치 과정에 참여할 수 있게 되었으며, 선거의제설정의 기능 또한 상당 부분 유권자들에게 이전되었다(정연정 2004). 다시 말해, 이는 정당이라는 기존의 제도화된 채널을 우회하거나 혹은 배제하고 직접적으로 정책결정자들과 연결되는 것이 가능해진 것이다(강원택 2007, 38-45). 즉 정당이 없어도 정치적인 의사표현을 하고 정치적 행위에 참여하는 것이 가능해졌으며, 유권자의 정치에 대한 관심을 실질적인 참여로 연결시킬 수 있는 환경으로 변화하게 된 것이다.

이와 같이 변화된 환경 하에서 과거와 같이 폐쇄적이고 과점적 형태에 쉽게 안주하기 쉬운 전통적인 정당 정치의 속성은 일정한 한계를 지닐 수밖에 없었고, 한국의 정당들은 개방적이고 참여의 확대를 담아낼 수 있는 정당 내부의 조직적 변화를 요구받았다. 기실 국민참여경선제 또한, 이와 같은 새로운 정치 참여 방식의 등장에 부응하는 정당 나름의 대응이었다. 한국의 정당들은 정당의 가장 기본적인 기능이라고 할 수 있는 후보 공천의 기능에 국민의 참여를 유인함으로써, 새로워진 시대의 시민들의 정치 참여를 (정당 우회적인 방식이 아닌) 정당 스스로가 이끌어가고자 하였다. 그러나 이하에서 검토할 정당들의 ‘잘못된 대응’은, 도리어 시민들의 정당 우회적인 정치 참여 방식을 더욱 강고화하는 결과를 낳았다.

## 2) 정당의 잘못된 대응: 무제한적 개방성의 한계

국민 참여 경선제의 도입 당시, 정당들은 경선이 도입되고 유권자들이 경선과정에 참여하게 되면 이들이 그와 같은 경험을 바탕으로 지속적으로 정당을 통해 정치에 참여할 것이라 기대하였다. 그러나 유권자들의 정당을 통한 정치 참여 방식은 철저히 ‘선거 기간’에만 유효했고, 유권자들은 곧 정당을 우회하여 자신만의 정치 커뮤니케이션 채널을 통한 정치 참여의 양태를 보여주었다. 그렇다면 왜 국민 참여 경선제는 스스로의 ‘참여’에

대한 강조에도 불구하고, 정당을 통한 시민들의 정치 참여를 견인하지 못하였는가?

국민 참여 경선제가 당초에 목표로 했던 ‘참여성’의 실패와 관련하여, 정당의 잘못된 대응은 크게 세 가지 정도로 요약될 수 있다. 첫째, 무제한적인 경선 참여 자격의 확대이다. 정당들은 참여성을 향상시킨다는 구호하에 경선 도입 이후 경선에 참여하는 인원을 늘리는 데 주력하였다. 즉, 참여의 양적팽창에 집중한 것인데, 실제로 정당들은 경선 기간이 가까울수록 당원 자격을 완화하였으며, 이는 동시에 경선에 참여 가능한 유권자들의 자격을 확대하기 위한 것이었다. 그러나 이러한 참여의 양적 팽창은 궁극적으로 정당을 매개로 한 참여의 확대로 연결되지 못함으로써 정당 스스로 멤버십을 약화시키는 결과를 초래하였다. 유권자들은 ‘일시적으로’ 경선에만 참여하였고, ‘일시적으로’ 경선 시기에만 정당의 당원수가 증가하였을 뿐, 이후 정당을 통한 정치 참여 행태를 보이지 않았다(정진민 2008, 147). 실제로 열린우리당의 경우 2005년 4월 전당대회 및 재보선 선거 등을 앞두고 기간당원 요건을 권리행사일 60일 전 당비 6개월 납부에서 2개월 납부로 완화하여 2004년 10월 3만 7천 명이던 당원수가 2005년 2월 23만 5천 명까지 늘어났지만, 4·30 재보선이 끝나면서 14만 8천 명으로 다시 감소한 바 있다(서울신문 2005/5/10). 다시 말해, 인터넷과 SNS의 발전으로 인해 굳이 정당을 통하지 않고서도 정치에 참여할 수 있는 여건이 성숙된 상황에서, 정치 참여의 양적 팽창에 대한 정당들의 집착은 그 어떤 유의미한 결과도 낳을 수 없었다.

둘째, 경선 과정에의 여론조사와 모바일 투표의 도입이다. 먼저 여론조사의 도입에 대해 살펴보면, 여론조사의 영향력이 주목받기 시작했던 것은 2002년 16대 대선에서 새천년민주당 국민경선에서 대통령 후보로 당선되었던 노무현 후보가 선거 과정에서 정몽준 후보와 여론조사를 통한 후보 단일화에 성공해 당시 가장 유력한 후보였던 한나라당 이회창 후보와의 경쟁에서 승리하면서부터였다. 이후 한국의 정당들은 여론조사를 후보선출 과정뿐만 아니라 여론수렴과정과 정책결정과정 등 다양하게 사용하였다.

각 정당들은 공천심사에서 후보자를 압축하는 과정과 후보자의 지역구 지도도를 측정하는 수단으로 여론조사를 활용하였으며, 경선과정에서도 선거인단 투표와 함께 여론조사 결과를 일정 정도 반영하여 후보자를 선정하였다(지병근 2010, 58). 이와 같은 정당의 여론조사 활용 확대는 한국정치에서 정당의 공직자 후보선출과정에 이용되며 공식적인 정치과정의 수단이 되어가는 것처럼 인식되었다.

그러나 여론조사의 도입이 국민들의 의사를 반영하고 본선에서 경쟁력이 있는 후보를 효율적으로 공천할 수 있을 것이라는 정당들의 의도와는 달리, 실제로 여론조사의 도입이 갖는 의미는 오히려 정당에 소속되지 않고, 심지어 일체감을 지니고 있지 않은 유권자들에게도 후보 공천의 권한을 부여한다는 것이었다. 즉, 경선 과정에의 여론조사의 도입은 ‘개방성’을 추구한다는 정당의 단기적인 구호에는 걸맞았을지 모르나, 결과적으로는 책임정당정치의 구현을 어렵게 만들고, 정당 스스로의 멤버십을 더욱 약화시키는 선택에 지나지 않았다. 적어도 여론조사에 당원이 아닌 일반 유권자가 정당 경선에 참여할 경우 당원이 아니라 하여도 정당을 지지하거나 최소한 정당에 대해 관심을 갖고 있는 유권자여야 할 것이나(정진민 2008, 148), 한국 정당들의 실질적인 경선 과정을 살펴보면 이와 같은 최소한의 제도적 조치도 마련되지 않았던 것이 사실이다. 실제로 여론조사 방식의 경선은 2012년 총선에서 그 문제점이 여실히 드러났는데, 통합진보당 경선 과정에서 나타난 지지자 집단에 의한 동원과 부정 선거 논란은, 실제 응답률이 2%에 지나지 않는 여론조사 방식 경선 제도의 신뢰성을 의심하게끔 하는 계기가 되었다.

2007년 대선 후보 경선 이후 본격적으로 도입된 모바일 투표 방식의 확대 도입 또한 여론조사 방식의 도입과 유사한 평가 지점에 있다. 물론 모바일 투표의 경우 기존의 투표소 투표에 비해 높은 투표율을 기록하는 등 이전의 경선 방식에 비해 시민들의 참여를 제고한 측면이 없지 않지만, 2007년 대통합민주신당 경선에서 나타나는 것처럼 선거인단의 과도한 양적 팽창에 집중하게 될 경우에는 여론조사 방식과 마찬가지로 경선 후보

자들 간의 치열한 ‘동원 경쟁’으로 귀결될 수밖에 없었다.

마지막으로 제기할 수 있는 정당들의 잘못된 대응은, 2004년 정당법 개정을 통한 지구당의 폐지였다. 경선 참여 자격의 무제한적 확대, 여론조사 방식·모바일 투표 경선 방식의 도입 당시, 정당들은 이와 같은 정치 참여의 양적인 팽창이 장기적으로는 당원 수의 증가 등 정당을 통한 정치 참여로 이어질 것이라고 확신하였다. 그러나 2004년 지구당 폐지 이후, 각 정당들이 목표로 하는 ‘정당을 통한 지속적인 정치 참여’를 견인할 수 있는 조직적 능력은 사실상 사라졌다. 물론 이전의 지구당이 ‘고비용 저효율 구조’의 문제점이 있었던 것은 사실이지만, 지구당은 본디 지역적 기반 위에서, 유권자들의 일상 속에 정당이 침투할 수 있는 조직이었다. 지구당이 폐지되기 이전, 유권자들은 지역 지구당에 찾아가 자신의 정치적 의사를 개진하고 정치 과정에 참여할 수 있었다. 지구당의 폐지는 정당의 공조직 대신 향우회나 동창회 등 사조직의 의존도를 높임으로써 지방 유권자들과 정당 간의 연계 기능이 축소시켰고(김의영 2005, 62), ‘소외’된 유권자들은 이미 사회적으로 활성화되어 있는 정당 이외의 다른 채널을 통해 정치 과정에 참여하거나 정치적 의사를 표출하게 되었다(김용호 2008).

## 2. 반응성의 위기

### 1) 선거환경의 변화: 미디어의 시대, 후보자 중심, 지지자 집단

1960대 이후 TV가 중요한 선거운동의 수단으로 등장하게 되는 매스미디어의 시대가 도래 하게 되면서, 정당은 과거처럼 면대면 접촉이나 대중 집회를 통하기보다는 미디어를 이용하여 시민들의 지지를 동원하고자 하였다. 이로 인해 과거와 같이 정당이 주도하는 선거운동에서 보다 전문성을 갖춘 선거 참모의 기획과 전략에 따라 선거운동이 이뤄지게 되었다. 즉



선거운동의 전문화(professionalization)의 추세가 강화되었으며, 이로 인해 최근의 정당조직이 선거-전문가 정당(electoral-professional party)으로 변화하고 있다고 보기도 한다(Panebianco 1988). 대중매체의 확산과 인터넷, SNS의 확산은 선거 운동 방식의 변화를 가져왔는데, 후보자의 개인적 특성이 강조되는 경쟁(personality contests), 대중에 영합하는 방식으로 쉽거나 패키지화한 정치 메시지, 정치 전략가(spin doctors), 그리고 ‘유희적 정보(infotainment)’ 등의 현상이 부상하면서, 선거는 중요한 사회적 이슈를 다루는 정치 행사라기보다 흥미진진한 ‘게임’으로 변모(Chadwick 2006, 147)해 가는 경향이 나타나게 되었다. 이로 인해 정치인의 개인적 커뮤니케이션 능력이 중요해졌고 또한 정치인들은 정당의 기구를 통하지 않고 유권자에 직접 호소할 수 있게 되었다(Wattenberg 1991). 인터넷은 정치인들이 정당을 통하지 않고도 지지자나 일반 유권자와 직접 접촉할 수 있게 해 준 것이다(강윤택 2007, 73-76).

이와 같이 미디어의 확산과 인터넷, 정보화의 진전이 개별 정당의 수준을 넘어 정당체계 전반에 미친 또 다른 영향은, 정치적 결사체를 조직하는 비용이나 부담이 이전에 비해서 크게 낮아졌고 그로 인해 정치참여의 폭도 증대되었다는 점이었다. 과거에는 표출되기 어려웠던 새로운 정치적 요구가 쉽게 제기될 수 있는 환경으로 변화했을 뿐만 아니라 지지자를 규합할 수 있는 상황으로 변모하게 됨으로써 새로운 정치적 결사체의 등장이 용이하게 된 것이다(강윤택 2005, 129). 따라서 정당 외부에서는 특정 정치인이나 후보를 지지하는 팬클럽 및 지지자 집단이 활성화될 수 있는 환경으로 변하게 되었다.

2002년 이후 본격적인 국민참여경선의 도입과 시행은 이러한 지지자 단체들의 활동에 기폭제가 되었다. 후보를 지지하는 팬클럽 및 지지자 단체들은 온라인에 기반을 두고 형성된 자발적 참여 단체였으나 점점 더 정치적 결사체의 속성을 띠게 되었고, 이후 경선과정뿐만 아니라 본 선거에서도 영향력을 발휘하게 되었다. 특히 2000년 노무현 전 의원을 지지하는 모임으로 탄생한 노사모의 경우, 팬클럽으로 시작되었지만 기능적으로 본

다면 기존의 정당들이 수행하는 것과 매우 유사한 역할을 수행하였고, 조직적으로도 실제 정당과 매우 유사한 특성도 발견할 수 있었다(강원택 2002; 2005, 135). 집단 형성의 초기 단계에는 정치성이 강한 동호회(social club)의 속성을 지니다가 대선 후보 선출 과정에서는 대규모의 정치적 결사체(political association)로 변모하였고, 대선 운동 과정에서는 노무현 후보의 선거 머신(electoral machine)으로 기능함으로써, 노사모의 영향력과 중요성이 인정받게 되었다(김용호 2004, 76-77).

이와 같이 노사모의 성공 사례를 시작으로 후보 개인의 지지자 집단의 중요성과 실질적인 영향력을 행사했던 사례들은 기존의 정당을 우회하여 인터넷 공간상에 자발적으로 형성된 정치 집단이 정치과정, 특히 선거 운동 과정에서 매우 효과적으로 기능할 수 있으며 정치적으로 커다란 영향력을 행사할 수 있다는 사실을 보여주었다. 예를 들어, 고건 후보의 경우 주요 팬클럽들이 정당의 기능을 대체하며, 신당의 전위조직으로서 역할을 해왔다. 고건이 잠재적 대선후보로 이름이 오를 수 있었던 것은 고건이라는 후보 개인의 능력에서 비롯된 것이긴 하나, ‘고사모’나 ‘GK 고건’과 같은 지지자 집단들이 그의 제도정치 진입을 뒷받침해온 기반이었음을 부인할 수 없다. 또한 이회창 후보의 팬클럽이었던 ‘창사랑’의 경우, 이회창의 대선 패배 뒤에도 조직을 유지해왔으며 그의 복귀를 정당화하는 담론을 생산하며 조직의 세를 확대해왔다. 이로 인해 창사랑은 정당 외부에서 한나라당 내부 정치지형에 영향을 미치는 변수로까지 인식되기도 했다(장우영 2007, 112). 이 외에도 정동영 후보가 민주당의 공천을 받지 못하고 무소속을 출마했을 당시 전주 지역 의원이라는 현직 효과가 작용했던 것도 사실이지만, 정동영 후보의 당선에 ‘정동영과 통하는 사람들(정통들)’의 역할을 간과할 수 없다.

그러나 정당 외부 환경과의 상호작용 속에서 진행된 국민참여경선제의 도입과 확산은, 결과적으로 정당 중심적 반응성의 약화와 후보자 중심적 반응성의 강화로 귀결되었다. 2002년 국민참여경선의 도입 이후, 한국의 유권자 집단에서는 정당보다 후보자 중심으로 지지가 결집되는 새로운 현

상이 나타나게 되었고, 후보자들은 점차 과거와 같이 정당에 충성하기보다는 후보자를 지지하는 집단과 광범위한 유권자들에게 호소함으로써 지지를 획득하고자 한다. 다음 절에서는 변화된 정당 외부의 환경에 대한 정당들의 대응 양상을 분석하고, 그 결과를 평가해보고자 한다.

## 2) 정당의 잘못된 대응: 후보자 자격의 확대와 당원의 소외

대중매체의 발달과 인터넷, SNS의 확산은 선거 운동 방식의 변화를 가져오게 되었으며, 이로 인해 후보자들은 기존 정당을 통하지 않고도 유권자들과 접촉하여 지지를 호소할 수 있게 되었다. 동시에 유권자들 또한 정당을 우회하여 정치 과정에 참여할 수 있게 되었고, 직접 지지하는 후보의 팬클럽에 가입하여 활동할 수 있게 되었다. 이와 같은 정당 외부 환경의 변화는 후보자가 정당보다는 유권자들에게 더 민감하게 반응하게 하는 후보자 중심의 반응성 확대를 가져오게 되었고, 정당이 의도했던 결과와는 다른 결과, 즉 반응성의 위기를 맞게 된 것이다. 이에 대해 정당들은 다음과 같은 ‘잘못된 대응’ 방식을 채택함으로써 후보자 중심의 반응성이 더욱 강화되는 경향성을 보이고 있다.

첫째, 후보자 자격의 확대를 들 수 있다. 후보자 자격을 검토하는 데 있어서 ‘당원으로서의 정체성, 멤버십’은 전혀 고려하지 않은 채로, 오로지 ‘본선 경쟁력’에 의거하여 후보자 자격을 부여해왔던 한국 정당들의 관행을 문제점으로 지적할 수 있다. 현재 정당들이 경험하고 있는 ‘정당에 대한 반응성의 부재’ 현상을 정당 스스로가 자초한 측면도 크다는 것이다. 정당들은 이와 같은 관행을 수정하기 보다는, 당원으로서의 지위를 갖지 않고서도 정당을 대표해서 입후보하는 것을 허용하기에 이르렀다.

실제로 2011년 서울시장 보궐선거에서 ‘시민후보’ 박원순 후보는 민주당의 당원이 아님에도 불구하고 박영선 민주통합당 후보와의 국민참여경선을 통한 단일화 절차를 거쳐 결국 당선되었다. 이와 같은 경향성은 2012

년 18대 대통령선거를 앞두고도 반복되었는데, 민주통합당은 김두관, 문재인, 손학규, 정세균 후보가 참여한 전국적 규모의 국민경선에서 문재인 후보를 당을 대표하는 대통령 후보로서 선출하였음에도 불구하고, 이후 무소속 안철수 후보와의 단일화 논의가 끊임없이 제기되어 결국 두 후보 간의 회동이 이루어졌다. 실제로 문재인 후보와 무소속 안철수 후보와의 단일화 논의 속에서, 문재인 후보는 ‘단일화’를 위해서 스스로가 민주통합당이라는 정당에 속해 있으면서도 안철수 후보가 제시하는 ‘새 정치’ — 장기적으로 볼 때 기성정당들의 보다 작은 역할을 요구하고 있는 — 공약을 적극적으로 수용할 수밖에 없었고, 그 과정에서 자신을 지지해준 민주통합당 지지자들의 주된 관심사였던 복지·경제 민주화 요구들을 선거 과정에서 충분히 부각시킬 수 없게 되었다. 이처럼 정당 외부에 존재하는 무소속 후보와의 단일화 논의는, 단기적으로는 선출된 후보자가 단일화라는 ‘대의’를 위해서 당원들을 소외시킬 수 있고, 장기적으로 볼 때 후보들이 정당에 대한 충성심을 가지고 공천을 받고자 하기 보다는 굳이 정당에 가입하지 않고서도 정당 외부에 존재하는 유권자들에게 지지를 얻어 당선되고자 하는 유인이 커지게 만들 우려가 있다.

정리하자면, 정당 기구를 통하지 않고 유권자에 직접 호소할 수 있게 된 정당 외부 환경에서, 후보자 자격에 제한이 없는 경선제의 도입은 정당 외부 인사들의 경선 참여를 크게 확대시켰고, 당선을 위해 ‘정당의 이름’만 빌렸을 뿐 정당에 대해서는 그 어떤 책임성, 반응성도 지니지 않으려 하는 후보자들의 모습이 나타나게 하였다. 즉, 후보자 자격 개방성의 확대와, 더 나아가 외부 인사와의 단일화 논의들은 후보자들의 정당 중심적 반응성을 약화시키게 하였으며, 이는 정당이 정당 스스로 반응성의 약화를 초래하는 방향으로 ‘잘못된 대응’을 해 왔다고 평가할 수 있다.

둘째, 정치인 지지자 집단을 제도권 정당 내로 유인하지 못했다는 점이다. 앞서 언급한 것처럼, 2002년 노사모 이후 정치인 지지자 집단들은 후보자 선출 과정에서 결정적인 역할을 수행하였지만, 가장 활발한 활동을 펼쳤다고 볼 수 있는 노사모조차도 진성 당원으로의 전환에는 실패했다.

다음의 수치는 이와 같은 ‘전환의 실패’를 단적으로 보여주는데, 2006년 기준으로 노사모의 회원 수는 10만 5천명에 달했지만, 열린우리당의 2006년 당시의 진성 당원(당비 납부자)의 규모는 9만 5천명에 그쳤다.

이후 2007년 17대 대선에서도 이와 비슷한 상황이 나타났다. 2007년 기준으로 중앙선거관리위원회가 발표한 한나라당 진성 당원 숫자는 20만 명이었다. 그러나 17대 대선 후보들의 당시 팬클럽 가입자 수는 한나라당 당원 수에 비해 크게 차이가 없었다. 이명박 후보의 경우, 팬클럽 수 30여 개, 가입자 수 17만 명이었고, 박근혜 후보 역시 30여개, 15~16만 명의 규모를 형성, 가입자 수를 기준으로 보았을 때 각 후보들의 지지자 집단의 규모는 기성 정당의 진성 당원의 수에 육박할만큼 매우 컸다(중앙선거관리위원회 2008, 51).

실제로 정치인 지지 집단(정치인 팬클럽)의 활동은 이제 한국 정치의 현상이 되었다. 많은 정치인들에 대한 지지집단이 선거 기간에 맞추어 우후죽순으로 생겨났으며 최근 2012년 대선의 경우 박근혜 후보 팬클럽 가입자는 20만 명, 문재인 후보의 경우 10만 명, 안철수 후보(CS코리아재단)의 경우 13만 명이나 되었다(세계일보 13/01/11). 그러나 정당에 가입하지 않고서도 자신이 지지하는 정치인을 정당의 후보로 내세울 수 있게 하는 제도, 즉 모바일 투표와 여론조사 방식의 경선이 일반화된 상황에서, 이러한 열성적인 지지자들은 정당의 일원으로 충분히 전환될 수 없었다. 보다 문제가 되는 것은, 각 정치인들이 이와 같은 현상을 문제시하고 정치인 개인에 대한 지지를 정당에 대한 지지로 전환시키려는 노력을 기울이기보다, 각자 경쟁적으로 지지자 모임을 만들어냄으로써 경선 과정 등에서 주도권을 장악하려는 경향성을 보이고 있다는 점이다.

이와 같은 지지자 모임 중심의 정치는 다음과 같은 분석에서 보다 명확히 드러난다. 후보자로 선출된 뒤에도 정당 공식 기구를 통하기 보다는 자신들의 사조직, 선거 캠프를 통해 선거 과정 전반을 총괄하는 지난 선거에서의 모습들은, 선거운동 자체가 정당중심에서 후보자 중심으로 변화하였음을 보여주고 있다.<sup>31)</sup> 뿐만 아니라 당선된 이후에도 지지자 모임 중심의

정치는 지속되는데, 예컨대 ‘대통령직 인수위원회’ 등으로 자신들의 선거 캠프 조직을 이어 나가는 것도 유사한 맥락에 있다 할 수 있다. 이와 같은 과정에서 정당의 위치는 매우 미약해지며, 후보자의 반응성은 자신을 지지해준 유권자와 선거자금, 선거전략 모두를 총괄하는 선거캠프 조직원들에게 집중되게 된다.

이 외에도 여론조사와 모바일 투표 시행은 앞서 참여성의 위기에 일조했던 것과 마찬가지로 이들은 정당 중심적 반응성 약화에도 주된 원인이 되었다. 강원택(2009)이 지적하는 바와 같이, 여론조사 방식은 정당 외부에 머물며 호의적인 이미지를 가지고 있는 정치인에게 정당을 우회하여 지도자로 나설 수 있는 통로를 열어주며, 또한 당원이 아닌 일반유권자를 조사 대상으로 하기 때문에 후보자들이 기존 당원들이 지지하는 정책이 아닌 일반유권자를 대상으로 한 정책을 선택함으로써 당원을 소외시킬 수 있게 한다. 즉 여론조사에 의한 공직 후보선출은 후보자-정당-유권자로 이어지는 ‘책임정당정치’의 구현을 어렵게 만들고 있다는 지적이다(박명호 2011).

서복경(2004)이 지적하는 것처럼, 제도화된 참여의 채널을 보장받지 못한 채 운동의 형태로만 존재하는 대중정치는 정당체제와 민주주의를 항시적으로 불안정하게 하는 요인일 수 있다. 대중정치와 제도정치의 건강한 긴장관계를 확보할 수 있는 방향에서 정당개혁의 대안은 도출되어야 하며, 이를 위해서는 당원기반의 확장과 참여채널 확대, 일상적인 정책결정 권한의 부여라는 방향에서 정당조직의 변화가 이루어져야 한다. 결국 경선 제도 도입 이후 목도할 수 있는 정당 중심적 반응성의 저하와 후보자 중심

---

31) 국민경선제 도입으로 인한 후보 선출 과정의 개방은 정당엘리트와 정당조직의 후퇴를 가져오고, 이들의 역할은 후보와 미디어에 의해서 대체되어 가고 있다. 선행적으로 1970년대 미국에서도 예비선거의 확대는 이전의 조직 중심, 엘리트 중심의 정당으로부터 후보와 유권자, 미디어 중심의 정당으로 전환시켰다. 이로써 정당엘리트의 역할이 쇠퇴하고 당의 조직이 약화되면서 후보를 중심으로 한 권력의 집중화가 뚜렷하게 진행되었다. 이에 따라 정당의 위상은 크게 쇠퇴하였으며, 이른바 1970년대 이후 정당위기 논쟁의 배경을 이루게 된 것이다(장우영 2007, 110; 장훈 2002).

적 반응성의 강화는, 대중정치와 제도정치가 한국 정당 정치 내에서 조화롭게 융합되지 못하였음을 여실히 보여주고 있다.

## VIII. 결론

### 1. 논문 내용의 정리

본 연구는 이상의 논의를 통해 2002년 국민경선제도의 도입 이후의 정치적 결과를 참여성, 대표성, 경쟁성, 반응성의 네 가지 차원에서 평가하고, 정당들이 ‘의도하지 않은 결과’를 얻게 된 원인을 정당 외적 환경의 변화와 정당들의 잘못된 대응 방식에서 탐색해보았다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 경선제도 도입의 결과를 평가할 수 있는 척도로서 참여성을 평가하였는데, 특히 국민들의 실제 경선 참여 여부가 반영되어 있는 경선 투표율과 당원 수의 증감을 분석하였다. 분석 결과, 경선 선거인단의 규모와는 지속적으로 증가하였으나, 경선에서의 전체 투표율은 모바일 투표를 포함한 상태에서도 50% 내외에 그쳤다. 보다 결정적으로 당비를 납부하는 진성 당원의 규모가 경선 도입 이후 오히려 지속적으로 감소하거나 급격한 변동폭을 보이고 있다는 점은, 경선 도입 당시 정당들이 목표로 했던 정당에의 유권자들의 ‘지속적인 참여’ 유도 측면에서 경선 제도가 실패하였음을 확인해주었다.

둘째, 대표성의 측면에서는 라하트와 하잔의 논의와는 달리 한국 정당에서는 경선 도입 이전에 비해 개선된 결과를 보였다. 분석 결과, 국민경선 도입 당시에 목표로 했던 성별, 연령별, 지역별 정당의 대표성의 수준은 전체적으로 볼 때 경선 도입 이전과 비교하여 상당한 진전이 있었다는 것을 알 수 있었다. 먼저 성별, 연령별 대표성에 대해서는, 구체적인 자료의 부족으로 인해 충분한 평가를 내리기가 어려운 것이 사실이었으나, 경선 도입 이전의 정당들에서 40대 이상의 남성의 정치적 의사가 집중적으로 대표되었다는 점을 고려해볼 때, 성별 및 연령별 대표성 측면이 개선되고 있음을 알 수 있었다. 다음으로 지역적 대표성의 경우 17대 대선과 18대



대선의 선거인단 구성을 분석하였는데, 그 결과 새누리당(17대 한나라당)은 유권자의 지역 구성비를 상당히 충실히 반영하고 있는 것으로 나타났으나, 민주통합당(17대 대통합민주신당)의 경우에는 모바일 투표의 도입으로 인해 호남 지역 유권자들의 정치적 의사가 다소 과대 대표되는 경향이 나타났다. 그럼에도 불구하고 대의원 중심의 의사 결정이 이루어졌던 경선 도입 이전과 비교할 때, 각 정당별로 ‘취약 지역’의 정치적 의사가 경선을 통해서 일정 정도의 영향력을 획득하게 되었다는 것을 알 수 있었다.

셋째로, 본 연구는 경선에 의해서 후보자를 선출한 지역구의 수와 경선 지역에서의 현직효과 분석을 통해 국민경선제도의 도입이 후보들 간의 경쟁성을 높이고 있는지를 분석하였다. 소수의 정당 지도자에 의해 후보자가 결정되었던 과거의 사례와 비교한다면 국민경선제도의 도입은 경쟁성 제고에 기여를 했다고 볼 수 있다. 그러나 경선제도가 여전히 정치적 자원을 상대적으로 많이 확보하고 있는 현직후보들에게 유리한 제도인가에 대해 경험적인 검증이 필요하다고 판단하여 경선이 실시되었던 17대 총선과 19대 총선을 대상으로 분석해 보았다. 분석 결과, 국민경선제도의 도입과 시행은 후보 공천 과정의 경쟁성 제고에 일면 기여했다고 보았다. 우선 과거와 같은 폐쇄적인 공천 방식과 비교했을 때, 경선 제도는 그 존재만으로도 후보 공천 과정에서의 ‘경쟁’을 만들어냈으며, 본 연구 결과가 보여주듯이 그 경쟁 자체도 나름의 불확실성을 가지고 있는 유의미한 경쟁이었다. 지역구에서 정치적 자원을 가진 현직 의원들이 경선 경쟁에서 아직까지 우세한 지역이 많았지만, 17대 총선과 19대 총선을 비교하여 볼 때 후보 공천의 경쟁성이 증대되어 정치 신인들이 각 정당의 공천을 받을 수 있는 기회가 늘어났다는 것을 확인할 수 있었다.

넷째, 경선이 도입된 이후 가장 문제가 되는 부분으로 반응성 측면을 분석하였다. 경선 도입 이후 후보자 개인 지지자 모임의 활성화 상황과 경선 이후 경선에 참여했던 후보자들의 정당 이탈 행위에 대한 분석을 통해, 과거와 같은 정당 중심적 반응성이 약화되고 후보자 중심적 반응성이 강화

되는 것을 포착할 수 있었다. 다시 말해 후보들은 과거와 같이 정당에 충성심을 보이거나 당내 지도부 또는 당원들의 지지를 이끌어내야 했던 것과는 달리, 유권자들에게 더 민감하게 반응함으로써 외부 유권자들로부터의 지지를 확보한다면 경선과 더불어 최종 선거에서도 당선될 수 있게 된 것이다. 국민경선제 도입은 정치인 팬클럽과 같은 지지자 집단의 활동에 기폭제가 되었고, 이들의 활발한 활동은 경선과 선거 결과에 커다란 영향을 미치게 되었다는 것을 알 수 있었다.

이와 같은 경선 제도 도입의 정치적 결과에 대한 평가를 바탕으로, 본 연구는 왜 한국 정당들의 경선제도 도입이 참여성과 반응성 측면에서는 의도하지 않은 결과를 낳게 되었는지 그 원인을 분석해보고자 하였다.

먼저 ‘참여성의 위기’ 측면에서 볼 때, 인터넷과 정보화, SNS의 발달로 인해 정치 참여 방식이 다양화된 상황에서, 각 정당들이 ‘잘못된 대응’—무제한적인 경선 참여 자격 확대, 여론조사와 모바일 투표의 도입, 지구당 폐지—은 도리어 시민들의 정당 우회적인 정치 참여 방식을 더욱 강고하게 하는 결과를 낳았다.

다음으로, ‘반응성의 위기’는 후보자 중심의 선거 환경의 도래, 즉 미디어의 확산과 인터넷, 정보화의 진전으로 인해 후보자 개인의 능력이 중요해지고, 유권자와 후보자가 직접 소통할 수 있게 된 데서 시작되었다. 이와 같은 외적 환경의 변화 속에서, 정당들은 오로지 본선 경쟁력에 의거하여 후보자 자격을 부여함으로써 상대적으로 당원들을 후보 선출 과정에서 소외시켰으며, 정당 내 주요 정치인들은 정당 외부에 존재하는 지지자 집단을 제도권 정당 내부로 편입시키기보다는 지지자 집단 간의 과열된 경쟁만을 부추김으로써, 정당 중심적 반응성을 현격히 약화시켰다.

## 2. 연구의 의의와 한계

이상의 논의를 통해 도출할 수 있는 본 연구의 의의는 크게 세 가지로 요약될 수 있을 것이다. 첫 번째로, 기존의 연구들이 단일 선거 혹은 두 개의 선거에서의 경선 제도의 도입과 그 결과를 평가했던 데 반해, 본 연구는 국민참여경선이 국내에 도입된 지 10년이 지난 시점에서, 보다 장기적인 관점에서 경선 도입의 결과를 분석하고자 하였다. 이와 같은 분석을 통해 기존의 논의에서 피상적으로 검토되었던 참여성, 대표성, 경쟁성, 반응성의 내용들을 통시적인 변화의 흐름에서 분석하고, 문제의 원인을 진단해볼 수 있었다.

두 번째로는 경선 도입의 결과를 평가하는 데 있어서의 체계적인 분석틀의 도입이다. 본 연구는 라하트와 하잔(Rahat and Hazan 2010)의 네 가지 민주적 차원(political dimension), 즉, 참여성, 대표성, 경쟁성, 반응성을 분석틀로 하여 한국의 경선 도입 이후의 정치적 결과를 평가하였다. 이와 같은 체계적인 분석틀의 도입을 통해, 본 연구는 기존에 주목받지 못했던 반응성 등에 대해서도 평가를 내릴 수 있었는데, 이러한 평가는 2011년 이후 한국 정당이 경험하고 있는 무당파층의 증가, 무소속 후보들의 등장 등 이른바 ‘한국 정당의 약화’ 현상들의 원인을 분석하는데 일정 부분 기여할 수 있을 것이라 기대된다.

마지막으로는 경선과 관련된 자료의 축적이다. 본 연구의 수행 과정에서 가장 어려움을 겪었던 부분은, 경험적 검증에 필수적으로 요구되는 기초적인 자료들이 정리되어 있지 않고 중앙선거관리위원회, 각 정당의 홈페이지, 신문 기사 등지에 산재되어 있었던 점이었다. 특히나 정당의 홈페이지에 존재하던 자료들은 잦은 합당과 창당 과정에서 상당 부분 중요한 자료가 유실되었고, 이에 따라 당시의 언론 보도 자료나 관련 논문과 같은 2차 자료에 많은 부분 의지할 수밖에 없었다. 물론 2차 자료의 경우 인용 과정에서 사소한 오류가 있을 수도 있겠으나, 그럼에도 불구하고 2002년

경선 도입 이후의 결과를 평가하는 데 있어서 필수적인 자료들을 자료의 연관성 하에서 정리한 점은 본 연구의 가장 큰 의의라 하겠다.

그러나 한편으로 자료의 부족으로 말미암아 분석 과정에서 지방선거에서의 경선 도입과 주요 정당이 아닌 군소 정당에서의 경선 시행에 대해 다루지 못한 점은 본 연구의 뚜렷한 한계이다. 실제로 지방선거에서도 각 정당들은 광역자치단체장 후보 선출 과정 등에서 경선 제도를 도입하였고, 2010년 선거에서는 여론조사와 공론조사 방식 등 후보 단일화 경선의 룰을 결정하는 과정에서 상당한 갈등이 촉발되기도 하였다. 마찬가지로 진보 정당에서의 경선 제도 도입 또한 활발했는데, 상대적으로 진성당원의 비율이 높은 진보 정당에서의 경선 제도 시행은, 이후의 연구에서 보다 다른 시각에서의 분석이 필요한 부분이다. 즉, 이후의 연구에서는 지방 선거에서의 경선 제도 도입과 시행, 군소 정당(특히 진보 정당)에서의 경선 제도 도입과 시행 결과를 포함한 상태에서 보다 총체적인 결과에 대한 평가가 이루어져야 할 것이다.

또 하나 지적할 수 있는 본 연구의 한계는, 경선 제도의 도입 이후의 정치적 결과를 분석하고, 그 나뉠의 원인을 밝히는 데에는 조금이나마 기여하였다고 볼 수 있으나, ‘바람직한 경선 모델’과 같은 구체적인 대안을 제시하는 데에는 이르지 못했다는 점이다. 현재 한국의 정당들은 매 선거마다 유권자들의 참여를 유인하고 후보의 본선 경쟁력을 높이기 위해 새로운 제도적 장치를 경선 제도에 도입하고 있지만, 실상 그와 같은 변화의 ‘예상되는 결과’에 대해서는 전혀 알려진 것이 없는 상태이다. 후속연구에서는 해외에서의 경선 도입 사례와 그 결과에 대한 비교정치적 연구를 통해, 궁극적으로 정당이 유권자들의 참여를 견인하면서도(참여성), 후보자들이 정당의 후보로서의 책임성을 가질 수 있게 하는(반응성) 경선 모델을 제시할 수 있어야 할 것이다. 물론 이 과정에서 한국의 정치적 맥락, 변화하는 환경은 충분히 고려되어야 하며, 이는 제도 도입의 ‘예상하지 못한 결과’를 최소화하는데 중요한 지점이 될 것이다.

## 참고 문헌

### 1. 국문자료

- 강원택. 2002. “세대, 이념과 노무현 현상.” <계간사상> 2002년 가을호.
- 2004. “정당의 공직후보선출과 당내민주화.” 심지연 편. <현대 정당 정치의 이해>. 서울: 백산서당.
- 2005. “정보화, 정당 정치와 대의민주주의: 변화 혹은 적응?” <한국과 국제정치> 21권 3호, 127-149.
- 2007. <인터넷과 한국정치: 정당정치에 대한 도전과 변화>. 파주: 집문당.
- 2009. “당내 공직 후보 선출과정에서 여론조사 활용의 문제점.” <동북아연구> 14권, 35-62.
- 길정아. 2011. “국회의원 후보자 선정과정의 동학: 제18대 총선에서 한나라당과 통합민주당의 공천을 중심으로.” <한국정치연구> 20집 1호, 291-316.
- 길정아·이하경. 2009. “한국정당의 분권화 및 포괄성에 관한 비교연구: 제18대 총선의 후보자 공천과정을 중심으로.” <한국정치연구> 18집 1호, 83-117.
- 김석우. 2004. “기초단체장 총원과정에 관한 연구: 6·13 기초단체장 당선결정모델을 중심으로.” <한국정치학회보> 38집 1호, 215-231.
- 김석우·임성학·전용주. 2008. “한국정치사에서 5·31 지방선거의 의미: 정치적 총원을 중심으로.” <한국정치외교사논총> 29집 2호, 349-373.
- 김영태. 2002. “민주당 대선후보경선의 제도적 특징과 영향.” <세계지역연구논총> 제18집, 19-35.
- 2004. “17대 국회의원선거의 공천제도와 공천과정: 지역구 후보공천을 중심으로.” <한국정당학회보> 3권 2호, 107-124.

- 김용재. 2004. “한국의 정당체제에서 국민참여경선제의 제도 효과에 관한 연구 : 16대 대선과 17대 총선의 사례.” 고려대학교 정치외교학과 석사학위논문.
- 김용호. 2001. <한국 정당정치의 이해>. 서울: 나남출판.
- . 2004. “네티즌 포폴리즘이나, 새로운 형태의 정치참여인가?: <노사모> 사례 연구.” <2004년 IT정책연구자료집: 정보기술과 정치, 사회의 변화> 한국 전산원 정보화 정책자료 2004-3.
- . 2008. “최근 한국 정당의 개혁조치에 대한 평가.” <한국정당학회보> 7권 1호, 195-210.
- 김의영. 2005. “17대 총선에서 시민단체의 선거참여: 시민단체, 대의민주주의, 참여민주주의, 낙천·낙선운동.” 박찬욱 편. <제17대 국회의원총선거 분석>, 46-75. 서울: 푸른길.
- 김형준. 2010. “오픈 프라이머리 제도의한국적 적용에 관한 고찰.” <비교민주주의연구> 6집 2호, 35-68.
- 도회근. 2002. “국민참여경선제와 미국 예비선거제의 비교.” <국제정치연구> 5집 1호, 95-118.
- 모종린·전용주. 2004. “후보경선제, 본선거쟁력 그리고 정당민주화: 2002년 6·13 기초자치단체장선거를 중심으로.” <한국정치학회보> 38집 1호, 233-253.
- 문우진. 2011. “여론조사 공천이 정당 정치에 미치는 영향: 위임문제와 파급효과를 중심으로.” <사회과학연구> 50집 1호, 105-130.
- 박경미. 2008. “18대 총선의 공천과 정당조직: 한나라당과 통합민주당을 중심으로.” <한국정당학회보> 7권 2호, 41-63.
- 박동진. 2004. “인터넷과 16대 대선.” 인터넷 정치 연구회 발표논문.
- 박명호. 2011. “공천과정에서의 여론조사의 바람직한 역할에 대한 시론.” <미래정치연구> 1권 1호, 93-110.
- 박찬욱. 2002. “지방선거와 지방정치엘리트.” 안청시 외 편. <한국 지방자치와 민주주의>, 237-270. 서울: 나남출판.

- 백창재. 1999. “미국 예비선거제의 정치적 영향: 대표성을 중심으로.” <한국정치연구> 8권 9호, 213-235.
- 새천년민주당. 2002. <당 발전과 쇄신을 위한 특별대책위원회 활동백서>. 서울: 새천년민주당.
- 서복경. 2004. “[특집 1 한국의 정치발전 : 그 성과와 한계] 정당개혁과 한국 민주주의의 미래: ‘원내정당화’ 논의의 재고.” <동향과 전망> 60호, 11-39.
- 서현진. 2004. “17대 총선 여성후보자의 개인적 배경과 주요정당 공천.” <국제정치논총> 44집 4호, 265-288.
- 손병권. 2007. “대통령선거의 정당후보 선발제도: 미국, 대만, 멕시코의 예비선거 도입과정.” 한국정치학회 특별학술회의 <2007년 대통령선거와 한국 정치> 발표논문집, 23-45.
- 송정민. 2012. “정당 내 파벌의 ‘항의(voice)’와 정치적 효과: 2008년 이후 친박계의 활동을 중심으로.” <사회과학연구> 38집 2호, 127-152.
- 신유섭. 2007. “국민경선을 통한 대통령 후보 선출과 정치발전.” <의정연구> 13권 1호, 59-77.
- 안순철. 2005. <미국의 예비선거: 비교정치학적 접근>. 서울: 단국대학교 출판부.
- 윤종빈. 2008. “2007년 대선과 정당의 후보 선출: 대통합민주신당과 한나라당을 중심으로.” <세계지역연구논총> 26집 1호, 31-55.
- 2012. “19대 총선 후보 공천의 과정과 결과, 그리고 쟁점: 새누리당과 민주통합당을 중심으로.” <한국정당학회보> 11권 2호, 5-37.
- 윤종빈 · 박병훈. 2011. “당내 후보선출과정의 갈등과 여론조사: 최근 선거 사례를 중심으로.” <분쟁해결연구> 9권 2호, 167-192.
- 이동윤. 2008. “정당의 후보선출제도와 정당정치의 문제점.” <한국정당학회보> 7권 1호, 5-36.
- 이원종. 2005. “한국 정당의 공직후보자 선출제도 민주화에 관한 연구.” 한양대학교 정치외교학과 박사학위논문.

- 이한휘. 2012. “한국 정당의 국민참여 경선에 관한 연구: 16대 대선과 17대 대선을 중심으로.” 경남대학교 정치외교학과 박사학위논문.
- 이현우. 2006. “지방선거를 통한 지방자치 평가: 대표성, 민주성, 자율성.” <세계지역연구논총> 24집 3호, 219-245.
- 이현출. 2003. “대통령선거와 총선의 후보선출과정.” <의정연구> 9권 1호, 29-59.
- 임승빈. 2006. “5·31 지방선거 결과와 정당공천.” <지방행정> 7월호.
- 장우영. 2007. “ICTs와 정당의 ‘적응’: 정치인 팬클럽의 역할을 중심으로.” <국제정치논총> 47집 1호, 95-119.
- 장훈. 2002. “보이는 목표와 보이지 않는 결과: 미국과 한국의 대선후보 선출과정의 개혁과 정당구조의 변동.” <의정연구> 8권 2호, 178-206.
- 전용주. 2005. “후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 제 17대 국회의원 선거를 중심으로.” <한국정치학회보> 39집 2호, 217-236.
- 전용주·임성학·김석우. 2010. “정당공천유형과 후보의 본선경쟁력: 2006년 기초자치단체장 선거를 중심으로.” <OUGHTOPIA> 25권 1호, 127-156.
- 정연정. 2004. “한국 선거환경의 변화와 유권자 투표참여 증대방안: 인터넷을 통한 유권자 참여 증대를 중심으로.” 한국정치학회 춘계학술회의 발표문.
- 정진민. 1998. “후보선출과 정당정치의 발전.” <후기산업사회 정당정치와 한국의 정당발전>. 서울: 한울.
- , 2004. “17대 국회의원선거에서의 상향식 공천제도와 예비후보 등록제.” <한국정당학회보> 3권 2호, 5-18.
- , 2008. <한국의 정당정치와 대통령제 민주주의>. 고양: 인간사랑.
- , 2011. “정당의 후보선출과 공정성: 유권자정당 모델을 중심으로.” <의정연구> 17권 3호, 145-170.
- 조성대. 2006. “개방형 예비선거제도(Open Primary System)와 한국의



- 정당체계.” 한국선거학회 한·일 국제학술회의 논문집.
- 중앙선거관리위원회. 2004. <2003년도 정당의 활동개황 및 회계보고>. 과천: 중앙선거관리위원회.
- 2005. <2004년도 정당의 활동개황 및 회계보고>. 과천: 중앙선거관리위원회.
- 2006. <2005년도 정당의 활동개황 및 회계보고>. 과천: 중앙선거관리위원회.
- 2007. <2006년도 정당의 활동개황 및 회계보고>. 과천: 중앙선거관리위원회.
- 2008a. <제17대 대통령선거총람>. 과천: 중앙선거관리위원회.
- 2008b. <2007년도 정당의 활동개황 및 회계보고>. 과천: 중앙선거관리위원회.
- 2009. <2008년도 정당의 활동개황 및 회계보고>. 과천: 중앙선거관리위원회.
- 2010. <2009년도 정당의 활동개황 및 회계보고>. 과천: 중앙선거관리위원회.
- 2011. <2010년도 정당의 활동개황 및 회계보고>. 과천: 중앙선거관리위원회.
- 2012. <2011년도 정당의 활동개황 및 회계보고>. 과천: 중앙선거관리위원회.
- 지병근. 2010. “서베이 민주주의(Survey Democracy)?: 6·2 지방선거 후보공천사례를 중심으로.” <한국정치연구> 19권 3호, 57-75.
- 최명·백창재. 2000. <현대 미국정치의 이해>. 서울: 서울대학교 출판부.
- 최준영. 2012. “한국 공천제도에 대한 연구동향과 향후 연구과제.” <한국 정당학회보> 11권 1호, 59-85.
- 홍득표. 2000. “정당의 공직후보 결정 모형에 관한 연구: 한국 정당을 중심으로.” <한국정치학회보> 34집 3호, 173-191.
- 황아란. 2006. “정당경쟁과 한국 지방선거의 구조화.” <한국과 국제정치>

22권 2호, 1-28.

-----, 2010. “지방선거와 정당공천: 비교론적 시각에서-기초의원 선거의 정당공천과 정보 제공 효과.” <지방행정연구> 24권, 37-65.

## 2. 영문자료

Atkeson, Lonna Rae. 1998. “Divisive Primaries and General Election Outcomes: Another Look at Presidential Campaigns.” *American Journal of Political Science* 42. No. 1, 256-271.

Barnea, Shlomit and Gideon Rahat. 2007. “Reforming Candidate Selection Methods: A Three-Level Approach.” *Party Politics* 13, No. 3, 375-394.

Bartels, Larry. 1988. *Presidential Primaries and the Dynamics of Public Choice*. Princeton: Princeton University Press.

Bernstein, Robert A. 1977. “Divisive Primaries Do Hurt: US Senate Races 1956-1972.” *American Political Science Review* 71, No. 2, 540-545.

Bille, Lars. 2001. “Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality? Candidate Selection in Western European Parties, 1960-1990.” *Party Politics* 7, No. 3, 363-380.

Bolleyer, N. 2011. “New Party Organization in Western Europe: Of Party Hierarchies, Stratarchies and Federations.” *Party Politics* 18, No. 3, 315-336.

Born, Richard. 1981. “The Influence of House Primary Election Divisiveness on General Election Margins, 1962-76.” *The Journal of Politics* 43, No. 3, 640-661.

- Bosco, Anna and Leonardo Morlino. 2007. *Party Change in Southern Europe*. London and New York: Routledge.
- Campbell, Angus, *et al.*. 1966. *Elections and the Political Order*. New York: John Wiley and Sons.
- Carey, John M. and John Polga-Hecimovich. 2006. "Primary Elections and Candidate Strength in Latin America." *The Journal of Politics* 68, No. 3, 530-543.
- Chadwick, Andrew. 2006. *Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies*. Oxford: Oxford University Press.
- Crotty, William. 1983. *Party Reform*. New York: Longman.
- . 2006. "Party Origins and Evolution in the United States." In Richard S. Katz and William J. Crotty, eds. *Handbook of Party Politics*. London: Sage.
- Dalton, Russell and Martin Wattenberg. 2000. "Unthinkable Democracy: Political Change in Advanced Industrial Democracies." In Russel Dalton and Martin Wattenberg, eds. *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press. 3-16.
- De Luca, M., Mark Jones, and Maria Ines Tula. 2002. "Back Rooms or Ballot Boxes: Candidate Nomination in Argentina." *Comparative Political Studies* 35, No. 4, 413-436.
- Dye, Thomas R., and Harmon Zeigler. 1990. *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*, The 8<sup>th</sup> ed. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Corporation.
- Field, Bonnie N. 2006. "Transition to Democracy and Internal Party Rules: Spain in Comparative Perspective." *Comparative*

- Politics* 39, No. 1, 83-102.
- Gallagher, Michael and Michael Marsh, eds. 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage Publication Inc.
- Greenberg, Edward S. 1983. *The American Political System: A Radical Approach*, The 3<sup>rd</sup> ed. Boston and Toronto: Little, Brown and Co.
- Hacker, Andrew. 1965. "Does a Divisive Primary Harm a Candidate's Election Chances?" *American Political Science Review* 59, No. 1, 105-110.
- Hazan, Reuven. 2002. "Candidate Selection." In Lawrence Le Duc, Richard G. Niemi, and Pippa Norris, eds. *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*. London: Sage.
- Hershey, Marjorie R. 2007. "How Parties Choose Candidates." *Party Politics in America*. New York: Pearson Longman.
- Jackson, John and William Crotty. 1996. *The Politics of Presidential Selection*. New York: Harper Collins.
- Katz, Richard S. and Peter Mair. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics* 1, No. 1, 5-28.
- Katz, Richard S. 2001. "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy." *Party Politics* 7, No. 3, 277-296.
- Kenney, Patrick J., and Tom W. Rice. 1984. "The Effect of Primary Divisiveness in Gubernatorial and Senatorial Elections." *Journal of Politics* 46, No. 3, 904-915.
- Key, V. O., Jr. 1967. *Politics, Parties, and Pressure Groups*, The 5<sup>th</sup> ed. New York: Crowell Company.

- Kirchheimer, Otto. 1966. "The Transformation of the Western European Party Systems." In J. LaPalombara and M. Weiner, eds. *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Kristjansson, Svanur. 1998. "Electoral Politics and Governance: Transformation of the Party System in Iceland, 1970-1996." In Paul Pennings and Jan-Erik Lane, eds. *Comparing Party System Change*. London: Routledge.
- Lawson, Kay and Peter H. Merkl. 1988. *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Le Duc, L. 2001. "Democratizing Party Leadership Selection." *Party Politics* 7, No. 3, 323-341.
- Le Duc, Lawrence, Richard G. Niemi and Pippa Norris. 2002. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage Publication Inc.
- Lengle, James I. 1980. "Divisive Presidential Primaries and Party Electoral Prospects, 1932-1976." *American Politics Quarterly* 8, No. 3, 261-277.
- . 1981. *Representation and Presidential Primaries: The Democratic Party in the Post-Reform Era*. Westport, Conn.: Greenwood.
- Lengle, James I., D. Owen, and M. W. Sonner. 1995. "Divisive Nominating Campaigns and Democratic Party Electoral Prospects." *Journal of Politics* 57, No. 2, 370-383.
- Mair, Peter. 1994. "Party Organizations: From Civil Society to the State." In Richard S. Katz and Peter Mair, eds. *How Parties Organize: Change and Adaptaion in Party Organizations in*

- Western Democracies*. London: Sage Publications Ltd, 1-22.
- Matland, Richard E. 1993. "Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway." *Journal of Politics* 55, No. 3, 737-755.
- McKenna, George and Stanley Feingold. 1985. *Taking Sides: Clashing Views on Controversial Political Issues*, The 4<sup>th</sup> ed. Guilford: Dushkin Publishing Group, Inc..
- Norris, Pippa. 1996. "Legislative Recruitment." Lawrence Le Duc, Richard G. Niemi and Pippa Norris. eds. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage Publication Inc.
- Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pennings, Paul, and Reuven Y. Hazan. 2001. "Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences." *Party Politics* 7, No. 3, 267-275.
- Persily, Nathaniel. 2001. "Toward a Functional Defense of Political Party Autonomy." *New York University Law Review* 76, No. 3, 750-824.
- Pierson, James E., and Terry B. Smith. 1975. "Primary Divisiveness and General Election Success: A Reexamination." *Journal of Politics* 37, 555-562.
- Polsby, Nelson. 1983. *Consequences of Party Reform*. New York: Oxford University Press.
- Rahat, Gideon. 2007. "Candidate Selection: The Choice before the Choice." *Journal of Politics* 18, No. 1, 157-170.
- 2008. "Entering Through the Back Door: Non-Party Actors in Intra-Party Selectoral Politics." In David M. Farrell and

- Rudiger Schmitt-Beck, eds. *Non-Party Actors in Electoral Politics: The Role of Interest Groups and Independent Citizens in Contemporary Election Campaigns*. Baden-Baden: Nomos.
- Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan. 2001. "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework." *Party Politics* 7, No. 3, 297-322.
- 2010. *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. New York: Oxford University Press.
- Ranney, Austin. 1972. "Turnout and Representation in Presidential Primary Election." *The American Political Science Review* 66, No. 1, 21-37.
- 1975. *Curing the Mischiefs of Faction: Party Reform in America*. Berkeley: University of California Press.
- 1981. "Candidate Selection." In David Butler, Howard R. Penniman and Austin Ranney, eds. *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scarrow, Susan. 1996. *Parties and Their Members*. Oxford: Oxford University Press.
- 1999. "Parties and the Expansion of Direct Democracy, Who Benefits?" *Party Politics* 5, No. 3, 341-362.
- 2002. "Party Decline in the Parties State? The Changing Environment of German Politics." In Paul Webb, David Farrell, and Ian Holliday, eds. *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

- Scarrow, Susan, Paul Webb, and David Farrell. 2000. "From Social Integration to Electoral Contestation: The Changing Distribution of Power within Political Parties," In Russell Dalton and Martin Wattenberg, eds. *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 129-153.
- Scarrow, Susan and M. Kittilson. 2003. "Political Parties and the Rhetoric and Realities of Democratization." In Bruce Cain, Russell Dalton, and Susan Scarrow, eds. *Democracy Transformed?* Oxford: Oxford University Press, 59-80.
- Seyd, Patrick and P. F. Whiteley. 1992. *Labour's Grass Roots: The Politics of Party Membership*. Oxford: Oxford University Press.
- Seyd, Patrick. 1999. "New Parties/New Politics? A Case Study of the British Labour Party." *Party Politics* 5, No. 3, 383-405.
- Shea, John C. 1991. *Arguments on American Politics*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Corporation.
- Ware, Alan. 1996. *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Wattenberg, Martin. 1991. *The Rise of Candidate-Centered Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wayne, Stephen. 1996. *The Road to the White House 1996*. New York: St. Martin.
- Wuhs, Steven T. 2006. "Democratization and the Dynamics of Candidate Selection Rule Change in Mexico, 1991-2003." *Mexico Studies* 22. No. 1, 33-55.



### 3. 신문 기사

경남도민일보. 2012/07/31. (검색일 : 2013. 02. 03)

<http://www.idomin.com/news/articleView.html?idxno=386882>

국민일보. 2012/08/31. (검색일 : 2013. 02. 03)

<http://news.kukinews.com/article/view.asp?page=1&gCode=kmi&arcid=0006397544&cp=nv>

내일신문. 2012/04/23. (검색일 : 2013. 02. 03)

<http://www.naeil.com/News/politics/ViewNews.asp?nnum=658284&sid=E&tid=1>

서울신문. 2005/5/10. (검색일 : 2013. 02. 03)

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=081&aid=0000042008>

----- 2007/08/21. (검색일 : 2013. 02. 03)

<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20070821006012>

세계일보. 2013/01/11. (검색일 : 2013. 02. 03)

<http://www.segye.com/Articles/News/Politics/Article.asp?aid=20130111023668&subctg1=&subctg2=&OutUrl=naver>

연합뉴스. 2012/08/20. (검색일 : 2013. 02. 03)

<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2012/08/20/0502000000AKR20120820121100001.HTML?source=rss>

----- 2012/09/16. (검색일 : 2013. 02. 03)

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/09/16/0200000000AKR20120916075700001.HTML>

오마이뉴스. 2012/08/19. (검색일 : 2013. 02. 03)

[http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0001769526](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001769526)

중앙일보. 2007/07/31. (검색일 : 2013. 02. 03)

[http://blog.joinsmn.com/media/folderListSlide.asp?uid=scw1309&folder=1&list\\_id=8328028](http://blog.joinsmn.com/media/folderListSlide.asp?uid=scw1309&folder=1&list_id=8328028)

프레시안. 2012/04/29. (검색일 : 2013. 02. 03)

[http://www.pressian.com/article/article.asp?article\\_num=10120427173714](http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=10120427173714)

한겨레. 2002/04/14. (검색일 : 2013. 02. 03)

<http://legacy.www.hani.co.kr/section-003100001/2002/04/p003100001200204141904077.html>

----- 2012/07/18. (검색일 : 2013. 02. 03)

<http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/543181.html>

한국일보. 2007/08/07. (검색일 : 2013. 02. 03)

<http://news.hankooki.com/lpage/politics/200708/h2007080718331921060.htm>

#### 4. 각종 규정 및 세칙

대통합민주신당. 2007. 대통령후보자 선출규정(2007년 9월 14일 개정) 제 5장 제18조.

민주통합당. 2012a. “제19대 국회의원 선거 후보자 추천을 위한 국민경선 시행세칙.”

----- 2012b. “제19대 국회의원 선거 후보자 추천을 위한 국민여론조사 시행세칙.”

----- 2012c. “제18대 대통령 선거 후보자 선출 규정 주요내용.”

새천년민주당. 2002. 대통령후보자 선출 규정(2002년 1월 24일 개정).

한나라당. 2007. 대통령후보자 선출규정(2007년 5월 21일 전면개정).

#### 5. 인터넷 자료

중앙선거관리위원회 홈페이지. [www.nec.go.kr](http://www.nec.go.kr)

새누리당 홈페이지. [www.saenuriparty.kr](http://www.saenuriparty.kr)

민주통합당 홈페이지. [www.minjoo.kr](http://www.minjoo.kr)

박근혜의 국민행복캠프. [www.park2013.com](http://www.park2013.com)

문재인의 담쟁이 캠프 20' choice. [www.facebook.com/ivy20schoice](http://www.facebook.com/ivy20schoice)

안철수의 진심캠프. [www.jinsimcamp.kr](http://www.jinsimcamp.kr)

노무현을 사랑하는 사람들의 모임(노사모). [www.nosamo.org](http://www.nosamo.org)

박근혜를 사랑하는 모임(박사모). [cafe.daum.net/parkgunhye](http://cafe.daum.net/parkgunhye)

정동영과 통하는 사람들. [www.dy1219.net](http://www.dy1219.net)

Wikipedia. 2012. "Primary Election."

[http://en.wikipedia.org/wiki/Primary\\_election](http://en.wikipedia.org/wiki/Primary_election) (검색일: 2013.02.03.)

## Abstract

This study attempts to evaluate the political results after the introduction of the open primary in Korea since 2002, and to analyze the four democratic dimensions of the open primary, which include participation, representation, competitiveness, and responsiveness according to Rahat and Hazan (2010).

This study also analyzes the reasons for the unintended results Korean political parties had brought after 2002. The result shows that the combination of the changes in the external circumstances of the parties and their misperceived actions in response to these changes. The objects of the analysis are the 16<sup>th</sup> presidential election in 2002 (the New Millennium Democratic Party, the Grand National Party), the 17<sup>th</sup> general election in 2004 (the Uri Party, the Grand National Party), the 17<sup>th</sup> presidential election (the United New Democratic Party, the Grand National Party), the 19<sup>th</sup> general election in 2012 (the Democratic United Party, the New Frontier Party), and the 18<sup>th</sup> presidential election in 2012 (the Democratic United Party, the New Frontier Party).

After the first open primary of the New Millennium Democratic Party in 2002, political parties in Korea achieved success in terms of the democratization of the candidate selection process compared to the closed candidate selection process before 2002. Specifically, it improved the aspects of representation and competitiveness as intended. In other words, compared to the previously closed candidate selection process, the current system has improved representation concerning gender, age, and region. Moreover, this study shows that the establishment of the open

primary itself increased the competitiveness of the candidate selection, so it became easier for new candidates to be nominated.

However, the open primary brought unintended results in terms of participation and responsiveness. Firstly, in regard to participation, the analysis of the turnout and the variation of party members shows that unlike the continuous growth of the electoral college, the turnout was around 50% in every primary. Also, the number of party members who contribute toward party expenditure has either decreased or fluctuated. These results demonstrate that after implementing the open primary, the aspect of participation failed due to a lack of continuous participation by the voters. Secondly, in terms of responsiveness, this study was able to reveal the weakness of party-centered responsiveness and the strength of candidate-centered responsiveness. These were identified through the increasing number of politician fan clubs, as well as through the fact that candidates frequently withdraw from the party after primaries.

Therefore, by evaluating the four political results of implementing the open primary, this study analyzes the reasons the achievement of participation and responsiveness failed with unintended results. Owing to the development of the Internet, communication network, and SNS (Social Network Service), ways to participate in the political area became more diverse and extensive. Thus, under this circumstance, political parties should not have executed such misperceived actions, which included the following: unlimited expansion of requirements for participation, implementation of opinion polls and mobile voting, and abolition

of district party chapters. These actions caused the citizens to search for their own methods of political participation.

In addition, regarding the crisis of responsiveness, the mass media and new information technology made possible for voters to directly communicate with the candidates. Under these circumstances, political parties nominated candidates with higher possibility to win the election regardless of their level of party loyalty. Consequently, they failed to incorporate the new candidates as well as the fan club members into their party membership, which in turn weakened the party-centered responsiveness.

**Keywords** : open primary, candidate selection, participation, representation, competitiveness, responsiveness, politician fan club, party as organization

**Student Number** : 2010-23038